CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

ANNUAL REPORT 1·9·8·8

89-03417/

"Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted."

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

© Minister of Supply and Services Canada 1989
Cat.No. HR1-1988
ISBN 0-662-56527-4
This report is available on cassette for those with visual impairments.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1989

The Honourable Douglas Lewis, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act*, I hereby transmit the Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for the calendar year 1988 for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Maxwell Yalden

90 Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
90, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

FULL-TIME COMMISSION MEMBERS

MAXWELL YALDEN
CHIEF COMMISSIONER

Since joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden has served as Foreign Service Officer, Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. Named Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, he served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
DEPUTY CHIEF COMMISSIONER

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982, became chairperson of the Immigration Appeal Board.

PART-TIME MEMBERS

DIANE BOISSINOT
MEMBER

Ms. Boissinot is a notary who runs a general practice in Montreal. She has worked in many areas including adoption and immigration and, more recently, has provided counsel to native women.

WILLIAM COLLINS
MEMBER

Mr. Collins is a senior partner with the law firm Collins and Trahey in St. John's. He has served as president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and is currently chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON
MEMBER

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer with the firm of McCarthy & McCarthy and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and is now chairperson of the Pension and Benefits Section of the Canadian Bar Association's Ontario Branch.

DONNA GRESCHNER
MEMBER

Ms. Greschner, an associate professor at the College of Law, University of Saskatchewan, specializes in the areas of constitutional law and human rights. She has been involved with many regional and national women's organizations.

GERALD KAMBEITZ

MEMBER

Mr. Kambeitz, Q.C., lives in Cranbrook, B.C., where he is a partner in the law firm of Steidle, Kambeitz and Donald. He is a member of the Provincial Council of the Canadian Bar Association and a director of the Legal Services Society of British Columbia.

BHAUSAHEB UBALE

MEMBER

Dr. Ubale, an economic consultant in Toronto, was a member of the Ontario Human Rights Commission from 1978 to 1985. As the first Race Relations Commissioner for Ontario, he was an advisor to the provincial Cabinet on race relations.

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
Visual Ear: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
300–5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
Visual Ear: (902) 426-9345

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330–1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
Visual Ear: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915–270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
Visual Ear: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

623–55 St. Clair Avenue East
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Telephone: (416) 973-5527
Visual Ear: (416) 973-8912

PRAIRIES

718–275 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
Visual Ear: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401–10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
Visual Ear: (403) 495-4108

WESTERN

600–609 West Hastings Avenue
Vancouver, British Columbia
V6B 2W9
Telephone: (604) 666-2251
Visual Ear: (604) 666-3071

PREFACE

Our principal responsibility as a Commission must always be to ensure that we carry through into practice the basic objects of the *Canadian Human Rights Act*. It is important that we ask ourselves — regularly — how well we are living up to that mandate. That is the major purpose of this report.

We must first be clear, however, about what these objects entail, for although they define in general terms the limits and character of what the Commission should be about, they are sometimes short on specifics. The problem is compounded by the exceedingly broad range of questions covered by the expression 'human rights', and the number of agencies which are called upon in one way or another to deal with them.

Consider, for example, that there are in Canada 11 provincial and territorial human rights commissions, nine provincial ombudsmen, four specialized federal ombudsmen or quasi-ombudsmen, and a federal Human Rights Commission, not to mention a range of associations, centres and institutes, both public and private, all more or less involved with the same sorts of problems. And add to that the fact that 'human rights' covers literally everything from threats to fundamental freedoms to hurtful acts of individual discrimination and ill will, which regrettably are our daily fare. What this adds up to is a society which is clearly very concerned with human rights, but in which it is a great deal less clear who is doing what to whom.

In the midst of this conceptual labyrinth, it is imperative that the Commission evaluate its performance against realistic and reasonably exacting standards. That we attempt to do in the text which follows. What emerges, put very briefly, is that many of the familiar problems of discrimination are still with us, but that to them have been added new demands and a need for new approaches to deal with them effectively.

We must quite evidently continue to give full and prompt attention to individual problems of discrimination. But we must also redouble our efforts to ensure that they are not dealt with in isolation: the resolution of one complaint should reinforce another. And we must be prepared to take on covert forms of inequity which are inherent in an outmoded and unjust picture of what is normal participation in the labour force or standards by which compensation is determined. In other words, the Commission must vigorously pursue the complaints resolution process in which it has been engaged with some success for the past decade; and it must at the same time prepare itself to deal effectively with the much broader question of discriminatory systems.

There is nothing automatic about the progress of human rights, but I am convinced that blatant, deliberate discrimination in this country has substantially diminished in the decades since the war. And if we also observe that the occasions for discriminatory behaviour in a multicultural and pluralistic society have increased over the same time period, the record is not an unworthy one.

At the same time, it is also a part of our reality that sexual stereotypes persist, that we are still unable to deal fairly and unpatronisingly with the disabled, that we must admit to a dismal record with respect to our native peoples, and that we continue to live with altogether too many disturbing examples of racial and

cultural injustices in the new Canada. Equal treatment, so-called, which appears reasonable because it treats all individuals alike, but which in fact means that some are more equal than others, can only be deeply troubling to our Commission.

Nineteen eighty-eight has been an eventful year, as the following pages will recall. It has also brought the beginning of new enterprises for the Commission. The future will tell how we succeeded with them; for the time being, I think I can say on behalf of my colleagues that we intend to give it the best we have.

M.F.Y.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 7

THE ROLE OF THE COMMISSION 11
- THE MANDATE
- CHALLENGES AHEAD
- MAKING CHANGES

AMENDING THE ACT 14
- RATIONALE
- THE SCOPE OF THE ACT
- PROCEDURAL PRIORITIES
- PREVENTIVE MEDICINE
- INDEPENDENCE

ISSUES IN HUMAN RIGHTS 19
- THE NATIVE PEOPLES: A MATTER OF SURVIVAL
  - The Justice System
  - Representation in Employment
  - The Indian Act
- PEOPLE WITH DISABILITIES: AN INDEPENDENT LIFE
  - Over-protectiveness
  - Accessibility
  - Representation in Employment
  - Policies on AIDS and Drug Testing
- RACE, COLOUR, NATIONAL AND ETHNIC ORIGIN
  - Hate Propaganda
  - Immigration
- AGE: MANDATORY RETIREMENT
  - Looking Ahead
- SEX, MARITAL AND FAMILY STATUS
  - Representation in Employment
  - Benefits

EMPLOYMENT EQUITY AND EQUAL PAY 30
- EMPLOYMENT EQUITY AND THE COMMISSION
  - Putting Employment Equity into Effect
  - The Results So Far
  - Federal Sector Representation
  - Other Institutions
  - Working for Change
- EQUAL PAY
  - Cooperation with Labour Canada
  - Joint Union-Management Initiative

CASE WORK 37

- RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN
- SEX
- MARITAL STATUS
- AGE
- DISABILITY
- CHALLENGES TO COMMISSION DECISIONS
- OTHER COURT PROCEEDINGS
- CONCLUSIONS

PROGRAM ACTIVITIES 47

- A YEAR OF CHANGE
- THE WORK OF THE BRANCHES

FINANCIAL REPORT 50

APPENDICES 51

- APPENDIX I – RECOMMENDED AMENDMENTS
- APPENDIX II – TABLES

THE ROLE OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established as a working body in 1978. It is not inopportune, 10 years afterwards, to ask whether the role that was then assigned to it is still entirely appropriate, and to propose changes where time and hindsight suggest some new approaches.

In addition to reviewing the major events and issues of the year, the reader will observe that we have indeed posed some of these more fundamental questions, and that we are proposing changes where our present mandate proves wanting. In this chapter, we wish to set the stage by examining the Commission's underlying identity and mission as we see them.

The Canadian Human Rights Commission aims to be true to three main objectives:

- to make human rights principles and practices clearer to all concerned and to encourage compliance with them;
- to provide effective and timely means for resolving individual complaints; and
- to bring about the systematic reduction of structural and procedural barriers to equality in employment and public access to services.

These are very broad and demanding goals and it is hardly surprising that they shift and change over time. Both public expectations and the sense of what the law is supposed to achieve alter with experience, not to mention the introduction of new goals and new standards of performance.

THE MANDATE

It is easier in some ways to say what the Commission is not than what it is. It is neither an arm of government nor a court of law, although it may seem from a distance to have some of the less appealing characteristics of both. The Act under which it is established does not attempt to characterize the institution, it simply lists its powers, duties and functions. It is interesting to review that list for what it says about the kind of entity that was contemplated by Parliament. It includes the authority to inform, to sponsor research, to maintain liaison with other bodies, to conduct studies, to review regulations and to "endeavour by persuasion, publicity or any other means that it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices. . ."

Together with these broad generalizations, it sets out in considerable detail provisions for investigating and resolving complaints that may be based on ten prohibited types of discrimination.* There is no question that these investigative provisions are the procedural core of the Act and the most specific raison d'être of the Commission. They describe a process for determining whether and to what extent discrimination has occurred and, if so, for correcting the individual harm and preventing recurrences. While this is undoubtedly an important way of obtaining compliance with the Act, one may wonder whether it is the only important one.

* The prohibited grounds are: race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

One thing is certain: the investigation and resolution of an individual complaint is not usually sufficient to remove a pattern of discrimination. Complaints must be resolved and resolved quickly, but their resolution and the principles that are embodied in that resolution must also serve as an example to others if we are not to repeat the same process on each occasion. And this suggests the possibility of a different procedural approach to more widespread and deeply imbedded forms of discrimination.

CHALLENGES AHEAD

We must therefore ask ourselves whether what can be accomplished by the complaints process is by itself all that the public and Parliament are entitled to expect. Is this what 'human rights' is about? And is this agency really providing a quicker, cheaper and less adversarial alternative to the remedies that might be sought through the courts? We recognize that, thankless as they may sometimes be, policing and enforcing the Act are crucial functions and call for rigorous and impartial investigation of alleged acts of discrimination. But there is also a reasonable concern that in attempting to prove or disprove specific acts, we may be losing sight of a broader goal, which is not to point the finger at specific abuses, but rather to encourage equal opportunity in a positive sense, by replacing discriminatory systems with non-discriminatory ones and by favouring the constructive development of an equal-opportunity environment.

If the legislator also intended to provide more straightforward and accessible remedies, then the Commission was obviously meant to provide something other than a one-track process of quasi-judicial argumentation and litigation. Some long-sought remedies are indeed landmark victories, but they are often dearly bought in time, energy and public money. And they can bring little satisfaction in those not infrequent instances where something questionable has almost certainly occurred but the case will not meet the standard of proof required to demonstrate discrimination.

To normal institutional growing pains have been added the responsibilities associated with further initiatives to make equality for all a fact of life in the federal and federally-regulated sphere. The Commission's involvement in employment equity and equal pay will be described later in this Report. What needs to be said here is that, while it is manifest that historical factors have distorted the distribution of employment and pay to the disadvantage of certain groups, it is out of the question to think that the problem can be dealt with purely in terms of individual, complaint-driven remedies. This is a different ball game, and it calls for a different approach. The case of **Action Travail des Femmes** v. **Canadian National Railway Company** clearly showed that a well-framed and well-founded complaint against systemic bias can make its point. The Supreme Court decision in that case also demonstrated the importance of comprehensive and long-term programs to get at the source of the problem. That, of course, is the purpose of the *Employment Equity Act*, and the means available to the Commission must be fully consistent with that broad systemic perspective.

Whatever procedural solutions we may favour for the future, there is no question that the Commission has for some time been evincing some classic symptoms of institutional overload: backlog, delays, and recurrent resource

problems. This fact has been noted by the Auditor General, among others, and has long been a matter of concern to the Commission. Sensing that something fairly radical is needed at this juncture, we are seeking to move in the following directions:

- more emphasis on the early settlement of complaints, before the facts grow cold and positions harden;
- tighter, more active and speedier investigation of complaints to ensure that the Commission gets the best possible opportunity to dispose of cases expeditiously and fairly;
- greater emphasis on policy guidance and cooperative liaison to improve the Commission's effectiveness as a facilitator of change; and
- more explicit and forceful working out of the Commission's role in bringing about employment equity, equal pay for work of equal value, and fully accessible services for people with disabilities.

MAKING CHANGES

The extent to which the Commission can simply go ahead and do these things without, for instance, seeking amendments to the Act, is necessarily the subject of some debate. At the same time, there is a growing consensus that it must tailor its practices to suit the times and the public hopes invested in it. Statutory amendments which may be necessary or desirable are dealt with in the next chapter. We leave the matter here with the observation that there are some serious strains at present which, if left unchecked, might have heavy consequences for the credibility of human rights institutions as they have developed in this country.

This is not a matter of radically changing course; the three fundamental goals of promoting understanding, resolving acts of discrimination, and developing a more equitable environment, are still the right ones. What needs to be made clearer is that they are, in every sense, complementary and mutually supporting goals, and that the Commission has nothing to gain by putting too many eggs in any one basket.

AMENDING THE ACT

Human rights lie along a moral-legal continuum that makes them difficult to define and even more difficult to codify and enforce. All the more important, then, that legislation dealing with them be as up to date and forceful as its role in our society requires.

The *Canadian Human Rights Act* has been amended twice since it was proclaimed in 1977. The most recent amendments were adopted in 1985, when major procedural changes were made to the method of appointing Human Rights Tribunals. Even at the time, however, it was clear that the process of adapting and improving the Act was not over, for at least three good reasons:

- human rights law and the means of enforcing it are still evolving;
- there is a need for adjustment to new social perspectives and developing jurisprudence; and
- experience confirms that provisions that ought to have been included at the outset have become more necessary as the years roll by.

If amendment is an ongoing process, it is not an easy one. Laws are not subject to an annual check-up, and human rights legislation often has limited priority in a crowded legislative agenda. We are now at a point, however, where it appears that Parliament may wish to update the Act, after which the statute will doubtless have to do service unaltered for a substantial period of time. As a result, it is our view that the changes that are made at this point should be comprehensive, and designed not only to make up for past deficiencies but to anticipate the work ahead.

In recent Annual Reports, we have put forward a number of suggested amendments, ranging from major substantive changes to improved alignment of the English and French versions. Those proposals stand. What we wish to do here is to amplify them and place them more clearly in the context of what the present situation requires.

RATIONALE

The most powerful argument for statutory amendment is that a law is not pulling its weight. Can that be said of the *Canadian Human Rights Act*? There are, in our view, some reasons for anxiety. In the previous chapter we reflected on the difficulties the Commission continues to face in giving effect to the full purpose of the Act, as distinct from simply applying its specific provisions for dealing with acts of discrimination. We agree, of course, that some of the perceived failures of implementation can be laid at our own door; and we accept the corollary that if the Commission did a better job, the Act would no doubt do likewise.

But the problem does not end there. The fact is that the job would be better done if the Act made it clearer exactly what duties and prerogatives went along with it. Consider, for instance, our jurisdiction or mandate. There is more to this than a question of which institutions fall under the authority of the Act. What, for instance, does it mean "to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada" to the principle of "equal opportunity"? And what is the legal obligation under this law to seek a remedy for acts of discrimination that do not fall precisely or conveniently

within any of the proscribed types of discrimination but which are nonetheless quite clearly denials of equality? Given that acts of unfairness are common, and the Commission's resources finite, what are the best means of keeping a balance between a variety of individual grievances with human rights implications and the public interest in systematically building a more equitable society? It would also be helpful to have a clearer statement of the role that the Commission is expected to play in monitoring the provisions of the *Employment Equity Act*, where the issue is not one of case-by-case discrimination but a structural bias that is prejudicial to entire groups of people. We would not wish to find, at the end of this century, that the protection of human rights in the federal domain had become locked within the confines of legislation that did not provide rather better answers to those questions than does the present Act.

A complete list of amendments proposed by the Commission appears in Appendix 1. What follows is a brief examination of some of the more important ones.

THE SCOPE OF THE ACT

To ensure passage of the Act in 1977, the responsible parliamentary committee agreed not to continue pressing for the inclusion of certain relatively contentious items: members agreed instead that the Commission should pursue further changes by proposing amendments in due course. While the Commission has regularly used its Annual Report for that purpose, it is more than fair to say that substantive amendments to the Act have been very slow in coming.

The Commission has long been on record, for example, as favouring the inclusion of sexual orientation as a prohibited type of discrimination, as is already the case in Quebec, Manitoba, Ontario and the Yukon. There is absolutely no question that such discrimination exists and that it is socially harmful. There is little doubt either that, whatever their views on individual behaviour, many Canadians would find it reprehensible to refuse employment or service on that ground. Parliament has, however, been reluctant to give a lead in this matter and is now in some danger of missing the boat: a powerful case can be made that discrimination on the basis of sexual orientation is already prohibited by section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms*. In those circumstances, it would be anomalous, to say the least, if it were not among the grounds enumerated in the federal human rights statute.

The Commission has also repeatedly urged Parliament specifically to include the duty to accommodate an individual's special needs or obligations where they are related to a proscribed form of discrimination. This principle of "reasonable accommodation", as it is called in the trade, would require employers, for example, to take account of persons whose religious observances conflict with established work requirements, or in circumstances where that is not feasible, to try to accommodate them elsewhere in the organization.

There are, moreover, situations where providing the same service to everyone in what appears to be an even-handed way only causes unnecessary hardship to some. Failure to provide polling stations which are useable and accessible to all voters, disabled and non-disabled, is only one obvious example of ostensibly equal treatment which results in much less than equal opportunity.

While the Act prohibits discrimination on the basis of age, it makes an exception where a person is let go because he or she has reached the "normal age of retirement". As a result, mandatory retirement schemes that meet that test are still legal under the *Canadian Human Rights Act*. Their constitutionality is, however, being challenged under the Charter and we are of the view that the Act will have to be changed to comply with court decisions. Meanwhile, the Commission finds itself in the curious position of challenging this provision of its own statute before a tribunal. All this could be remedied by a simple amendment to the Act.

While additions are necessary to expand the scope of the Act, we would also argue that important clarifications could be achieved by reviewing various sections which are now included. We believe, for example, that the requirement that the victim of a discriminatory practice be "lawfully present" in Canada is hardly consistent with the spirit of human rights protection, and that, consequently, the power that is now assigned to the responsible Minister to determine the victim's status in this respect is both arbitrary and misplaced. Any person present in Canada ought, in our view, to be entitled to the same degree of non-discriminatory treatment.

It has also been a source of considerable confusion for some time that the *Canadian Human Rights Act* does not affect any provision of the *Indian Act* "or any provision made under or pursuant to that Act". Ten years experience has shown that this clause tends to restrict the Commission in its attempt to deal with human rights questions of concern to native peoples. The relationship between the two statutes obviously needs clarification.

PROCEDURAL PRIORITIES

Briefly stated, one of the main purposes of human rights agencies is to provide a more simple and expeditious alternative to the courts in matters relative to individual complaints. To what extent has that proved possible within the present legislation? To put the matter plainly, the question is whether a specialized human rights body, created in part to short-circuit legal delays, has itself fallen prey to some of the more cumbersome shortcomings of traditional litigation. If so, then one solution, as we see it, must be to provide for greater procedural flexibility. The Commission is therefore seeking amendments which will give it more freedom to handle complaints in a manner which will fully respect the requirements of natural justice and at the same time favour effective resolution of disputes. In particular, to speed up the complaints process, the Commission seeks an amendment which would more clearly provide for early resolution of disputes in, or even before, investigation.

Also in the interest of a prompter and more accessible service, the Commission proposes that section 41 of the Act, which gives the Commission the discretion not to deal with certain complaints, be clarified so that it can better focus its resources. The Commission has become increasingly reluctant not to deal with complaints on technical grounds, such as that the event occurred more than a year before the complaint was filed, or that it is alleged, in the language of the law, to be "trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith". These are not very appealing reasons for turning down a complaint; but at the same time, it may not be productive to take on cases which have little prospect of success. So long

as the operational choice lies almost exclusively between full, formal investigation and a decision not to deal with the complaint, the Commission is inclined to opt for investigation.

PREVENTIVE MEDICINE

Having spent the last ten years chipping away at the problem, the Commission is conscious of the need to tackle discrimination at its source. From the very beginning, sections 10 and 11 of the Act prohibited discrimination in employment and pay as systemic barriers to equal opportunity. They relied, however, on the laying or initiating of complaints. With the advent of the *Employment Equity Act* in 1986, we have now acquired the basic ingredients of a model for identifying and correcting broader policies and practices that are at the root of those forms of discrimination.

The requirements of the *Employment Equity Act* are a major step forward in that they place the onus squarely on employers to identify, account for and redress inequities in the way the designated groups are treated. From the Commission's point of view, however, they may appear to presuppose a complaint-driven process of investigation on our part. The Commission will of course undertake complaint-based investigations, but it would like to add to its operational repertoire a more systematic approach to systemic discrimination, one which would put the emphasis more immediately on the constructive correction of inequities — on problem-solving rather than problem identification.

In dealing with equal pay for work of equal value, the limited capacity of the complaints process has been apparent for some time. The Commission has already made proposals for a more systemic model for dealing with equal pay issues. So far they have been met with some scepticism and the suggestion that we are getting along very nicely with the present model — a response that hardly seems to be borne out by the facts. It is true that the Commission can launch a complaint on its own initiative. In practice it has virtually never exercised this power. The Act states that a complaint requires "reasonable grounds" for believing that a policy or practice exists which violates the Act. But the Commission has no audit or inspection powers which would allow it to determine whether reasonable grounds exist. The result is the sort of Catch-22 situation which gives the Act a bad name. The arguments for a completely systemic approach to equal pay — one which would require job evaluation and the adjustment of sex-based disparities — are comparable to those which produced the *Employment Equity Act*. It is inconceivable to the Commission that the two issues could be handled on a significantly different methodological basis.

INDEPENDENCE

Finally, the Commission believes its administrative independence from government should be more clearly established. It is not merely that it finds itself scrutinizing its own pay-master or challenging the Department of Justice in court; nothing can alter that. Nor is it a straightforward matter of public confidence. What is at issue is the kind of autonomy and the degree of judicial power that would truly enable the Commission to do its job, fairly and promptly, and with the fullest respect for the over-riding purposes of the Act.

More than 50 percent of the cases handled by the Commission are complaints against government agencies. With the added responsibility of employment equity, the potential for conflict between the Commission and government departments can only increase. This brings the independence question to the fore. We can understand a certain uneasiness about having too many bodies reporting directly to an already overburdened Parliament. We are nevertheless convinced that the Canadian Human Rights Commission has a particular claim to that kind of autonomy and responsibility, first because it is fundamental that the protection of human rights not be exposed to the possibility of arbitrary interventions by the executive and, second, because it is in the interest of the state itself that the agency it has designated to act in the public interest be manifestly able to do so, independently and in a publicly accountable manner.

In a year that witnessed the 40th anniversary of the *Universal Declaration of Human Rights* the contrast between that ringing affirmation of human solidarity and our common practice seems particularly harsh. The raw facts of poverty, homelessness, under-nourishment, child abuse and battered women, not to mention more sophisticated issues like age and pay discrimination, attest to the need for Canada to recommit itself on a daily basis to the essential principles of the Declaration. The power of the Commission to intervene directly in these issues may vary, but we believe it would be remiss on the part of a national human rights agency not to comment on the more striking problems or to fail to indicate our support for the communities concerned.

THE NATIVE PEOPLES: A MATTER OF SURVIVAL

The situation faced by Canada's native peoples is in many ways a national tragedy. The grand promise of equality of opportunity that forms the central purpose of the *Canadian Human Rights Act* stands in stark contrast to the conditions in which many native people live.

Indian and Inuit leaders often argue that real progress for their people depends upon satisfactory settlement of land claims and the attainment of self-government. Recent years have seen a growing political consensus that some degree of self-determination is essential. The Special Committee of Parliament on Indian Self-Government (the Penner Committee) recommended as long ago as 1983 "that the federal government establish a new relationship with Indian First Nations and that an essential element of this relationship be recognition of Indian self-government". The Penner report was accepted by the Government in March 1984 and, later that year, a new Government agreed that aspects of self-government could and should be dealt with in the context of land claims negotiations. The issue today is not whether the aboriginal peoples should have greater control over their own affairs, but the nature and extent of that control.

Self-determination and land claims may be the most important question facing the native peoples today, but they are far from being the only ones. There are obvious problems in the areas of employment and services, as there are with the justice system, and with the *Indian Act* itself. These are all matters which are of concern to this Commission.

THE JUSTICE SYSTEM

The evidence that native Canadians are over-represented in our prisons is inescapable. A report prepared for the Canadian Bar Association in 1988 shows that 10 percent of the male and 13 percent of the female population in federal penitentiaries are Native, although Natives make up only about 2 percent of the general population. The situation in provincial institutions is worse. In fact, an Indian youngster in Canada has a better chance of being sent to prison than of completing university.

There is a widespread feeling that the system has failed the native peoples, as reflected in a number of provincial inquiries, either called for or already in progress. Some observers suggest that solutions will come only with self-government: greater compatibility with native concepts of justice probably do presuppose a

measure of autonomy, and there is no lack of models in Canada and abroad for such a solution. But there must evidently be a basic level of consistency with national norms, and in any case it does not seem likely that native peoples will have control over substantial parts of the justice system for some time to come, or that such control would extend beyond the territories recognized as native areas or affect non-treaty Indians. In short, it is likely that the general system will continue to apply to many native Canadians; and that system is heavily weighted against them. Ways must be found to remove bias and to dispel the view of some Natives that the justice system is "white law".

One necessary measure is to change the almost uniformly non-native face that our police forces present to the native public. It is true that police forces are striving to be more representative of the communities they serve, but that effort must intensify considerably. The RCMP, Canada's senior police force, has taken some encouraging steps. Its Special Constable Program, while not without drawbacks, has at least increased both the visibility and representation of Natives on the Force. More recently, the RCMP has also conducted a survey to determine just how many native people they employ, in order to develop more effective employment equity programs. The Commission will continue to look to the RCMP for leadership in these matters.

But more is required than equitable representation. Even with full native participation, non-native officers will continue to deal with native citizens. If they are to do so fairly and effectively they need to understand the context of native life and the beliefs and concerns of native peoples. This can best be assured by a firm commitment on the part of senior management and by thorough cross-cultural training programs at the policing level. The RCMP is offering recruits a multicultural training program with strong concentration on native issues, a modified version of which is also given at the Canadian Police College. This is a beginning, but police forces in this country have much more to do before they can command the confidence and trust of the native communities.

The same can be said of both the court system and correctional institutions. Over the last decade the Commission has had to deal with a number of complaints from native inmates. Sometimes they allege individual acts of discrimination, but often they refer to what are more properly described as system-wide problems: a prohibition against engaging in native spiritual practices, for example, or the absence of programs that are geared to native interests and concerns. The prison authorities have shown some flexibility in dealing with these complaints, but much more is called for. The Commission will deal promptly with any allegation that federal penitentiaries discriminate against Natives, but correctional officials must also expand the opportunity of native inmates to express their difference and ensure that appropriate cultural and educational programs are made available.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The problems that Natives experience with the justice system are symptomatic of the discrimination they face in broader society. The employment equity reports of federal departments and agencies and private employers in the federal sector

underscore this fact and confirm what earlier statistics consistently suggested: native peoples are drastically under-represented in employment in virtually every industrial sector and every occupation, even in locations like Winnipeg or Regina where there is a high concentration of Natives. Within federal government departments themselves, where programs to promote native hiring have been in place for some time now, the representation of native peoples is abysmal in all but the Department of Indian Affairs and Northern Development. Clearly, there is much work to be done by all departments to turn this situation around.

THE INDIAN ACT

The *Indian Act* was amended in 1985 to remove a section that discriminated against Indian women by stripping them of Indian status if they married non-natives. Despite this amendment the effects of that discrimination linger on: the revised Act allows native women to be reinstated as status Indians but does not ensure that they will be reinstated as band members or that effective loss of band status will not recur. Moreover, many women returning to the reserves have found that they have no house to live in and no immediate prospects of obtaining one. Their children cannot easily be fitted into an already overburdened school system and they are competing with long-standing band members for scarce resources. These pressures have resulted in a number of complaints to the Commission.

Some of these problems stem from a substantial underestimation of the numbers of those who had been thought likely to seek reinstatement, and a consequent inability of some already underfunded bands to meet new demand for housing, education and other services on the reserves. Whatever else may be necessary, it is evident that sufficient funding must first be made available. Bands must be able to provide a reasonable level of service and to enable individuals who are returning to assume a legitimate place within the band. Lack of financial support from government cannot excuse a failure to correct a discriminatory arrangement that was caused, in the first instance, by government.

The over-riding problem in all this is our notorious difficulty in coming to grips with native issues in a comprehensive way. ***The Globe and Mail*** has argued editorially, and persuasively, that the extent of the crisis warrants a Royal Commission, not to add to the long list of existing but ineffectual studies but to provide the sort of groundwork, the pulling together of facts, opinion and expertise, that would significantly increase the chances of a meeting of minds. Others favour more gradualist efforts to build self-government from the grassroots level through the kind of local and practical decisions that are now being made in some land claims cases. The important point from the human rights perspective, is to recognize clearly that the time has come to raise this issue to the very highest level of the national agenda.

PEOPLE WITH DISABILITIES: AN INDEPENDENT LIFE

Canadians would undoubtedly deplore the denial of employment or services to people because of their colour or their sex. Yet they seem relatively oblivious to discrimination which is systematically practised against another large segment of the population: those with disabilities.

Most companies or government departments obviously do not go so far as to prohibit the hiring of people with disabilities or deny them services as a matter of policy. But when a company conducts its business in a building that is not accessible to the disabled, or offers a service without regard to the individual's ability to benefit from it, the effect is often the same. A person who cannot get past the front door most assuredly will not be hired by the company which occupies the building; people whose visual impairment prevents them from reading ordinary print will not benefit from a glossy publication, no matter how freely distributed.

Discrimination against persons with disabilities is so widespread and so insidious as to be almost imperceptible. Consider, for example, the exclusion of the hearing impaired from jury duty or the mentally handicapped from the right to vote. The general acceptance of these arrangements does not make them more justifiable, as the courts have recently made plain in granting the right to vote to mentally handicapped individuals. More than anything else, the problem is one of misguided paternalism: we refuse to recognize that persons with disabilities want to work and live independently, and that advances in technology make this increasingly possible and productive.

OVER-PROTECTIVENESS

This phenomenon is well exemplified by a long-standing disagreement between the disabled community and the air transport industry over the requirement for attendant care. Disabled passengers believe they should generally be able to decide for themselves whether or not an attendant should accompany them on a flight. A draft guideline issued by the National Transportation Agency takes a different view. It provides that a designated company employee should have an absolute right to refuse passage to anyone if that employee believes there is a legitimate safety reason for doing so. The Commission has supported the position of the disabled in a submission to the National Transportation Agency and is now awaiting a final outcome. How this question is ultimately resolved will demonstrate just how far Canadian society has come in accepting the notion of independent living for all.

ACCESSIBILITY

Seven years ago, a Special Parliamentary Committee published the *Obstacles* report which recommended comprehensive corrective action to resolve a number of these problems. Canada also joined with other members of the United Nations in declaring 1983-1992 the Decade of Disabled Persons. The Government, reiterating the principles which would direct its action during that decade, issued a *Declaration on the Decade of Disabled Persons* in 1985, and called for action to minimize environmental barriers, remove systemic obstacles and remedy social

attitudes. In 1987, a new Standing Committee on the Status of Disabled Persons released a report documenting the failures of federal departments and agencies to meet many of the objectives set out in *Obstacles*, and recommending that Ministers be called to account for the performance of their departments.

The decade is now half over and the fulfillment of these objectives is far from certain. To be sure, public recognition has been growing that all Canadians deserve to share in the challenges and rewards of employment, and that the alternative is both financial and human waste. Buildings are becoming more accessible, and more comprehensive standards are being developed to hasten the process. All this is to the good, but it would be very far from the truth to suggest that the problem has been solved.

For example, the inaccessibility of several polling stations effectively disenfranchised many Canadians in 1984, and again in 1988. The situation has improved since 1981 when the *Obstacles* report called for changes to the *Elections Act* to permit people with disabilities to participate fully in the democratic process, but providing appropriate access to some 50,000 polling stations has proved to be a complex task. As a result, the Commission is still receiving complaints — two elections later — about inaccessible sites, about citizens who have no way to leave home but cannot vote by mail, and about persons who have physical or intellectual impairments but cannot obtain the kind of accommodation that is consistent with their dignity as individuals.

The banks in your neighbourhood are another illustration. Can a society that promotes equality for all be taken seriously when so many of its citizens are deprived of this basic service? The problems the disabled face are, if anything, exacerbated by recent changes. Automatic tellers, for example, are being installed at a great rate, but many of them are so situated and so constructed as to be unusable by disabled people.

Canada Post's commitment to community mailboxes and privatization also presents special problems for the disabled. Community mailboxes may mean less cost for the corporation, but for persons with disabilities they further complicate their right to service. Community mailboxes may be at least temporarily inaccessible to those with mobility problems, and they pose unnecessary barriers for those with limited manual dexterity or visual impairments. Privatization also takes on a special meaning for those with disabilities. More and more, corner stores are coming to house postal franchises, but a good many of them are not fully accessible. Unless Canada Post insists that they be completely accessible to the disabled as a condition of contract, it seems likely that the service provided to them will deteriorate, not improve.

Even telephones are often off-limits to the hearing impaired because of the incompatibility of hearing aids and many telephone receivers. The Canadian Hearing Society calls this barrier the single most important problem that its members face, and estimates that as many as one million Canadians may be affected. A simple and inexpensive solution is available: a flux coil which when added to the receiver eliminates the interference. With the support of the

Commission, the Society is now petitioning the CRTC to see to it that all telephones that are carried by Canadian suppliers incorporate such a device.

If the telephone remains the most important lifeline for the average Canadian, television is their preferred source of news and entertainment. Without captions, however, TV is virtually incomprehensible to many hearing impaired people. Again, the technology to overcome this is available at a cost that is not prohibitive. But broadcasters are still not prepared to caption a sufficient percentage of their programs, and the CRTC has been unwilling to follow the advice of consumer groups and the Parliamentary Committee on the Status of Disabled Persons by requiring captioning as a condition of licence. Access to service — and information **is** a service — is a right guaranteed by the *Canadian Human Rights Act*. The current level of service to the hearing impaired provided by most television companies is a denial of that right.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Finally, the degree to which the disabled face discrimination in employment is borne out by employment equity statistics: persons with disabilities are greatly under-represented in every industrial sector and in every occupation. In total, they make up only 1.6 percent of the federally-regulated workforce, even though their general availability rate is more than 5 percent. Indeed, the problem is even more severe than it appears, for many of them are so discouraged by the barriers to employment and by a society that seeks to shelter rather than make use of them, that they have either dropped out of the labour force or never even joined.

There is no shortage of sad examples of the failure to deal decisively with issues of concern to disabled Canadians; what is needed now is a plan of action for setting that right. The Commission will work to that end with all advocates for equality, from parliamentary committees and community associations to departmental and company officials who set the standards and develop systems. We also hope to take a closer look ourselves at some key facilities such as post offices or airports to see how well they meet accessibility standards.

POLICIES ON AIDS AND DRUG TESTING

The Commission published policy statements in the course of the year outlining its approach to AIDS-related complaints and its position on drug testing in relation to employment. Both questions are among the more controversial human rights issues in Canada today, and apt to become more so, and both raise the issue of what kinds of institutional precautions may properly be taken without discriminating against the individuals or groups affected.

Our position on AIDS can be summarized as follows:

- the Commission will do its part to improve public understanding of AIDS;
- it will consider complaints of discrimination whether they relate to an actual or perceived HIV infection, or even to association with someone who is thought to carry the Human Immunodeficiency Virus;

- it is prepared, on a case-by-case basis, to assess an alleged occupational or service requirement that a person be demonstrably free of HIV infection, but only under certain exceptional circumstances, and only on the basis of facts, not unsupported fears;
- employee preferences in themselves neither warrant discriminatory action nor justify an alleged occupational requirement.

While the Commission has so far received very few HIV or AIDS-related complaints, the kinds of situations which have caught the public eye generally involve either fears of exposure through casual contact or through incidents such as biting or spitting on correctional officers. The best available medical opinion is that these concerns are not supported by the facts, and that contact of that kind with an infected person does not constitute a risk.

Drug testing, either before or during employment, is on the increase in Canada and elsewhere. It raises questions both about an employer's need to test and about the uses that are or could be made of test results. While the cases that have come before the Commission usually relate to alleged discriminatory treatment of a person who has tested positive on a drug test or who is known to be drug dependent, the practice of generalized or random drug testing could potentially affect the employment opportunities of practically anyone. It has already been implemented in rail and other industries on safety grounds and there is considerable pressure to extend it into other fields.

Because of the way the Act is written, the Commission's policy cannot challenge the need to test for drugs. It focuses rather on an employer's ability to establish that a positive result for a particular substance constitutes a clear and objective indication that the person tested represents an unacceptable risk to its operation. In any particular situation where the Commission is persuaded by the evidence that no correlation can satisfactorily be established between test results and job performance, then the employer's defence that testing is a **bona fide** requirement will be rejected. Conversely, where such a link can clearly be made, the defence will be given all due consideration.

Three other considerations are crucial to the Commission's policy. First, drug testing should, as far as possible be an individualized assessment related to demonstrated job performance. Second, the testing itself must be shown to be valid, reliable and accurate. And finally, employers must be prepared to show that the person who has tested positive and whose employment is affected cannot be reasonably accommodated by reassignment or an employee assistance program.

RACE, COLOUR, NATIONAL AND ETHNIC ORIGIN

Census data, official rhetoric and daily experience all confirm that Canada is an increasingly multicultural and multiracial society. But is that the society we generally find on our TV screens, in our legislatures, or within our various bureaucracies? Is it reflected in our police or defence forces or our department stores and transportation companies? Not necessarily, according to employment equity statistics. While the overall representation of visible minorities is reasonably close to availability estimates, there is much variation from sector to sector and place to place. In Toronto and Vancouver, for example, where availability estimates

are over 16 percent, representation levels stand at 12 and 8 percent, respectively. Clearly, the gap between today's reality and our public and economic face still reflects serious imbalances in power and involvement in our society.

Nowhere is that gap potentially more volatile, as recent events have shown, than in police forces. We have commented above on the role of the police vis-à-vis the native communities. The same observations hold with respect to visible minorities. Those communities are simply not represented as they should be. More active recruitment and better programs within the police to adapt them to Canada's multicultural realities are only the most obvious steps.

HATE PROPAGANDA

Inter-racial incidents are the visible symptoms of more pervasive attitudes. Hate propaganda, to which Canada is no stranger, feeds upon the same store of unavowed fears and prejudices, and its control is hardly less problematic. This country is built upon the notion that the free exchange of ideas and opinion is a fundamental principle of democracy. Implicit in that freedom is the responsibility not to diminish the dignity of our fellow citizens or incite others to do so. The balance between these rights is always delicate, and each new abuse brings demands for more effective measures to combat racial, religious or cultural intolerance. Among the measures most often suggested is new or additional human rights legislation. The Commission shares the view that society could afford to be firmer in its condemnation of deliberate incitement to racist beliefs; the consequences of giving a free run to such propaganda should be kept fresh in our minds. But legal sanctions alone will not do the trick. We need to live and promote the multiracial reality in every walk of life. That is much more difficult.

The role of the Commission in preventing and combatting manifestations of racism is by no means legally cut and dried. Of course we must handle complaints of discrimination based on "race, national or ethnic origin" and, more specifically, hate messages of any sort that are communicated by telephone. Employment equity is another area where we clearly have our work cut out. But the problem is broader than that. There is no doubt that, in today's Canada, slurs on entire cultural communities persist alongside a new *Multiculturalism Act*. We are also finding it much easier to identify hate propagandists than to bring them to book. If racism is not to become the kind of problem in Canada that it has become elsewhere, we must take very determined action now to build both the legal and community structures to prevent that from happening.

IMMIGRATION

An area of particular concern is immigration. For some years the Commission had difficulty in even persuading the Employment and Immigration Commission and External Affairs that its jurisdiction extended to complainants who were seeking to sponsor relatives from abroad. It took a court battle and a Federal Court decision to confirm that Canadians who find themselves in that situation may indeed be "victims" of discrimination. The Commission at present has over 30 complaints outstanding in which, in one way or another, it is alleged that

Canada may be exercising a double standard with respect to people of non-European origin.

That Canada enjoys a reputation as a haven for the persecuted and oppressed is clearly one reason why, in a shrinking world, more and more strangers are coming to our door. The often heated debate over recent refugee legislation made the point, however, that we are not without a strong streak of xenophobia and that not all Canada's cultural communities are seen with the same racially impartial eye. A number of highly publicized inter-racial incidents has also helped to alert us to a growing potential for racial injustice in Canada, and a growing need to reinforce the individual freedoms and equal opportunities which our country is supposed to stand for.

AGE: MANDATORY RETIREMENT

Tired as we may be of the observation that Canada has an aging population, its implications are inescapable, and some of them may even be quite positive for the cause of human rights. Whatever the street-corner philosophers may say, careful studies refute a simplistic association between aging and declining productivity. Human rights commissions have emphasized for years that the individual's desires and abilities, not stereotypes or arbitrary age limits, should be the main determinant of when he or she retires. Opponents have argued, although not always in so many words, that mandatory retirement provides a graceful way to get rid of dead wood and make room for younger — and coincidentally cheaper — saplings.

LOOKING AHEAD

Demographers predict that one in every five Canadians will be over 65 by the year 2021. In the circumstances, we may have no choice but to rethink the notion of automatic decrepitude; like older homes, older employees may and should be rehabilitated as valuable properties. The plain fact of the matter is that the older worker is, by and large, just as capable of doing a job as anyone else. A sadder fact is that this truth has not made much of a mark on actual work practices.

Older workers may not only be forced to retire whether they want to or not, but when they are still within mandatory retirement age and unlucky enough to be laid off, they have a much harder time in finding a new job. Particularly when the workforce is being reduced, misconceptions about the abilities of older workers are easily perpetuated. When the facile stereotypes are tested, they come apart. As a recent International Labour Organization publication noted, a survey of 300 U.S. firms found that, compared with young workers, older employees have lower turn-over, demonstrate greater loyalty, are more conscientious, show better judgement, and have fewer accidents and better morale. Not a bad combination of assets.

All these are facts which have been reconfirmed on more than one occasion, most recently by the Parliamentary Committee on Human Rights in a report published in August. We join with the Committee in strongly recommending an action program to redress age discrimination in all its forms.

SEX, MARITAL AND FAMILY STATUS

The most pervasive and persistent form of discrimination in our society is sex discrimination, perhaps because it blurs so easily into preconceptions about cultural and biological roles. Nowhere is this more obvious than in the areas of employment equity and equal pay. For more than a decade, the *Canadian Human Rights Act* has required that women receive their due if they are doing work that is comparable in value to work done by men. Yet the sex-based wage gap in this country — the average difference between what female employees and their male equivalents earn — has barely changed at all. A woman is still only paid 65 cents to the man's dollar, and the process of adjustment shows little sign of speeding up.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The first fruits of the *Employment Equity Act* are discussed in the next chapter. The point may be made here that, while women are not fundamentally underrepresented in employment — they form 41 percent of the federally-regulated workforce — they are still concentrated in low-paying and often traditionally female occupations. Women constitute 84 percent of clerical workers but are still a rarity in the boardroom. Only 4.6 percent of upper-level managers are women, and it is difficult to predict that they will soon assume positions of power when the statistics show that only one of ten upper-level hirings is a woman. Even where women have begun to make inroads into traditionally male occupations — or where they have reversed a previous male dominance, as is the case with bank tellers, for instance — both the biological and cultural cards can still be stacked against them. Normal assertiveness is liable to be treated as a stepping out of character, and there is a perceptible closing of male ranks to define and protect the hallowed turf.

BENEFITS

The treatment of pregnant women or women who have recently given birth is another clear example of sex bias. There have been some gains in this area, however. Most employers now understand and accept that denying a job for reasons related to pregnancy is discriminatory, and they are reasonably prompt about making amends where such a denial has occurred. Generally, employees who become ill during their pregnancy are now able to use their sick leave to cover their absence from work; in the past they were forced to use a portion of their maternity leave, which provides lower benefits in most cases.

The Commission would like to see the use of sick leave taken one step further. For most women, there will be a time near the end of pregnancy and in the days following childbirth when her physical condition will prevent her from being on the job. The Commission is of the view that sick leave benefits should be available to cover this period when a woman is unable to work. We feel that in such circumstances, a woman is as much entitled to use paid sick leave as is any other employee who is absent for medically certifiable reasons.

The type and level of benefits offered to new parents through the *Unemployment Insurance Act* also continue to trouble the Commission. Biological parents receive

benefits, payable to the mother only, for reasons related to childbirth. Except in very rare circumstances, they receive no benefits for the purpose of child care. Adoptive parents, on the other hand, do receive child care benefits. Greater equity could be achieved, in our view, if biological parents were entitled to the same level of child care benefits as adoptive parents. This argument was made by the plaintiff in **Schachter** v. **Canada et al** before the Federal Court. The Federal Court agreed; Judge Strayer's decision, which has been appealed by the Department, held that the Act should provide both for the payment of maternity benefits and child care benefits to biological parents. This change would not only bring more fairness to the system, it would also make it possible for fathers, as well as mothers, to receive income support for periods spent at home taking care of a new child.

The year also saw a male challenge to the practice of making family allowance cheques payable in the mother's name. Historical reasons why this seemed sensible have, along with many other phenomena of the kind, somewhat faded with the years and with changing family structures. That a father may be just as proper a recipient of the allowance cheque as the mother, depending on circumstances, is already reflected in policy revisions put out by Health and Welfare. Even these, however, are not to everyone's satisfaction, and the matter is now the subject of a challenge under the *Charter of Rights and Freedoms*.

All who work in human rights understand the degree to which discrimination against women is imprinted in the fabric of society. We know that the effort to change this and to create a truly non-discriminatory environment will involve changing some deeply held attitudes. This is one reason why human rights agencies are charged with the responsibility to do more than investigate complaints. Complaint investigation is an essential foot in the door, not just for determining whether an act of discrimination has occurred, but also for laying the systemic groundwork that will eventually make such practices as unacceptable in our era as child labour or religious persecution became in centuries past. The process is one of gradually pushing back the limits, but pushed back they will be.

EMPLOYMENT EQUITY AND EQUAL PAY

Among the 85 recommendations of the Parliamentary Committee on Equality Rights some three years ago was the proposal that our Act be amended "to ensure that it covers systemic discrimination, that is, practices that may not be obviously discriminatory in their formulation or nature but that, in their result, have an adverse impact on those who are protected from discrimination by the Act". The areas in which that form of discrimination is most often manifest are those of employment and pay, two areas where true equality is notoriously difficult to achieve or maintain.

EMPLOYMENT EQUITY AND THE COMMISSION

The Commission has always been of the view that our Act encompasses the concept of systemic discrimination and makes it clear that special measures are appropriate to deal with its effects. The most obvious of these effects occur in employment, and the Commission has done its best to make use of complaints of inequities to introduce a planned and progressive approach to reducing this form of systemic discrimination. But it is only recently that we have been given a more complete set of tools to tackle this form of systemic bias in a more comprehensive manner.

The proclamation of the *Employment Equity Act* in 1986, like the establishment of corresponding guidelines for the federal Public Service in 1983, requires all sizeable employers in the federal sector to ensure that their hiring, firing, promoting and training procedures are fair to all groups. The overall employment data are to be submitted to the Canada Employment and Immigration Commission, and through it to this Commission. They must also be made public so that anyone can see how employers are doing to ensure equality for the underrepresented groups: women, visible minorities, disabled persons and the aboriginal peoples.

The *Employment Equity Act* further directs employers to eliminate illegal employment barriers and correct their effects by instituting positive hiring policies and by taking whatever other measures may be necessary to achieve equitable representation of those groups. A key corollary to that requirement is the annual preparation of equity plans that establish goals and timetables for making the necessary changes. These will also be subject to scrutiny. In the House of Commons on December 23, the Minister of State for Employment and Immigration explained the process in the following words:

> "What will happen from now on is that the Act will be monitored, not by the Government but by the Human Rights Commission."

Employers and interest groups appearing before parliamentary committees have also expressed their belief that the Commission can and should handle this role and that it is the most appropriate existing body to investigate the causes of persistent inequities in employment. The Commission has every intention of following what we see as Parliament's wishes in this matter, and playing the role assigned to us as vigorously as possible.

PUTTING EMPLOYMENT EQUITY INTO EFFECT

Our own Act empowers the Commission to take steps to ensure that there is full equality of opportunity in employment, and more particularly that individuals or

groups who have been disadvantaged in employment can obtain a remedy. The process for achieving this goal has traditionally involved the investigation of complaints, to ensure that employers whose employment systems discriminate, whether consciously or not, make the necessary adjustments. The *Employment Equity Act* now requires them to define what needs to be done to make up for past inequities and to file reports annually with the Minister detailing the relative representation, hiring, promotion and termination of the four designated groups.

That the goal of employment equity will one day be realized is not in doubt. How and when it will be achieved is less clear. The interested players can work together to ensure more equitable representation or they can approach the task as antagonists. The Commission believes that, at this stage in the proceedings, the former offers the best chance of success. It has therefore made constructive cooperation the centrepiece of its plan to implement the Act. But the law must be enforced firmly and convincingly, and the Commission is as prepared to initiate complaints as it is to foster joint action.

THE RESULTS SO FAR

The Commission reviewed and assessed all 368 employment equity reports filed in 1988 by federally-regulated employers with more than 100 employees. Analysis showed that most employers have significant under-representation problems. Some target groups were better represented in some industries and in some job categories than others. In the banks, for instance, women were reasonably represented in most job categories, but they also tended to cluster in the lower salary brackets of management levels and were all but absent at the top. In industries such as transportation and mining they were restricted almost entirely to clerical jobs. Visible minorities were also not doing too badly in the banking industry, but were conspicuously under-represented in the transport sector, even in cities like Toronto and Vancouver where the visible minority population is well above the national average.

Two groups which were poorly represented virtually everywhere, and in all industries, were the aboriginal peoples and the disabled. The underemployment of native people was marked even in places like Winnipeg and Regina where there are large Indian populations. In high risk industries like mining and the railroads, where one might expect employers to retain workers who are disabled on the job by placing them elsewhere in the operation, the level of employment of disabled people was unacceptably low.

In December, the Minister of State for Employment and Immigration tabled her first Annual Report to Parliament under the *Employment Equity Act*. The report is an overview of the data provided by employers, and at the same time confirms in greater detail the under-representation of all designated groups and their share in hirings, promotions and terminations during 1987. What concerns the Commission in the months ahead is to pinpoint the employment systems and practices which have led to the present state of affairs, and to work with employers to eradicate those problems.

As the CEIC report points out, yearly assessment of employers' performance is indispensable both to determining the effectiveness of the Act and to introducing any amendments that may be required. In 1991 and every third year thereafter, a parliamentary committee is to evaluate what the Act has done in the federal sphere to bring about a society in which no one will be denied employment, or the benefits that go along with it, for reasons other than those of personal ability. That is a very solemn undertaking, and we have to point out that, in the case of the employers covered by the Act, we are at present a long way from respecting it.

FEDERAL SECTOR REPRESENTATION

Although the official Treasury Board report published at the end of the year puts its best foot forward, analysis of the latest Public Service figures reveals that matters are not all that much better in federal departments and agencies, despite their having been subject to a policy on employment equity for several years. Very few have a fair level of representation of all designated groups, and many seem to have made very little effort to produce the necessary changes. The report indicates that the overall representation of the four groups in relation to availability estimates* is: **aboriginal peoples**, 1.6 percent to 2 percent availability; **persons with disabilities**, 2.6 percent to 5.4 percent; **visible minorities**, 2.7 percent to 6.4 percent; and **women**, 39.9 percent to 37.3 percent. It is, of course, the details behind these aggregates that are most telling. To illustrate:

- if one takes the Department of Indian Affairs and Northern Development out of the calculation, aboriginal representation falls precipitously to under one percent;
- women professionals make up under a quarter of the Public Service whereas the national availability estimate for female professionals is over 50 percent; even when allowances are made for some differences between the job composition of the professional category in the Public Service and that of the general work force, this is a major disparity;
- the visible minorities, on the other hand, fare reasonably well in the professional group, but their numbers are negligible in the blue collar categories and well below national work force figures in all other areas;
- people with disabilities come off poorly in the management, professional, semi-professional and supervisory ranks, and are well below par virtually everywhere.

OTHER INSTITUTIONS

A third but important group consists of public organizations which are neither within the Public Service proper nor federally-regulated bodies covered by the *Employment Equity Act*. It includes a number of small agencies, but also the

* The availability estimates used by Treasury Board are the working age populations as determined by the 1986 Census. Salesworkers have been excluded from these estimates as no such occupational categories are reported for the federal Public Service. It should be noted that female availability is reduced from 44 percent to 37.3 percent as a result.

Canadian Armed Forces, the RCMP and the National Research Council, and accounts for some 120,000 employees. We are writing to the heads of these agencies to suggest that they adopt essentially the same reporting and planning systems as those set out in the Act, and to indicate that the Commission will be monitoring their performance.

WORKING FOR CHANGE

In October, as an initial step, the Commission decided to invite 11 employers, including five federal departments, to join with it in a review of their equity data and employment systems. They are: Transport Canada, the Department of National Defence, Fisheries and Oceans, Revenue Canada (Taxation) and External Affairs; and, in the private sector, National Bank of Canada, Canadian National Railways, Canadian Pacific Express and Transport, Denison Mines, Marine Atlantic, and the Saskatchewan Wheat Pool. All employers have responded positively to a request for cooperation, and the Commission is working with them to refine their data on employment opportunities for the designated groups. This, of course, by no means exhausts the possible action to enforce the Act: employers can be held accountable for failures to follow the law, and legal challenges or third party complaints are not only foreseeable but have in fact begun.

At year's end, a Toronto group representing disabled persons filed complaints with the Commission alleging that nine companies had discriminated against their community in their hiring practices. The nine companies involved are: Canadian Imperial Bank of Commerce, Bank of Montreal, The Royal Bank of Canada, Scotia Bank, The Toronto Dominion Bank, Bell Canada, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian National Railways and Canada Post. To make more efficient use of resources and to cover a wider selection of employees, the Commission used these complaints investigations as a basis for proposing a simultaneous review of those companies' treatment of other designated groups.

Six months after all the relevant data were made available to it, the Commission had thus begun a comprehensive examination of the employment practices of nineteen organizations in the federal sector. These organizations represent a total of about 445,000 employees, or about 48 percent of all employees that the Commission proposes to cover.* It was also in the process of contacting the remaining employers which are subject to the *Employment Equity Act* or the Treasury Board employment equity policy, to check on the measures they are taking to monitor their own employment systems. All this evidently represents little more than a beginning. With cooperation from all sides, we expect, however, to be able to indicate more substantial results in a year's time, along with our observations on continuing shortcomings and ways to improve performance.

EQUAL PAY

Equal pay for work of equal value is more complex than it sounds: even if it is accepted that today's wage scales reflect yesterday's sexual stereotypes and a consequent tendency to undervalue "women's work", it is considerably less clear

* There are some 590,000 employees in those federally-regulated companies which fall under the *Employment Equity Act*, 215,000 public servants to whom Treasury Board policy applies, and approximately another 120,000 in the third group.

how to correct the resulting inequities. The equal pay principle may be acceptable to many, but there is much less agreement about how it translates into a sound process of wage adjustment.

Where two groups — one predominantly female and the other predominantly male — are doing essentially the same or the same kind of work for the same employer, and only the wages are different, the solution may be relatively obvious. But where two such groups are doing dissimilar work, let us suppose under different collective agreements and with different hours of work, answers to such questions as the relative value of their work, and how they should be paid, are far from self-evident.

Notwithstanding the difficulties, Parliament and a number of provincial legislatures have subscribed to the principles of equal pay for work of equal value in one form or another. The task is to give effect to those commitments, and the choice of weapons is not unlimited. The vehicle chosen by Parliament is the *Canadian Human Rights Act*. The Act describes unequal pay for work of equal value as "a discriminatory practice", provides some criteria for work assessment (skill, effort, responsibility and working conditions) and then, in effect, leaves the matter there, on the apparent assumption that it will be adequately dealt with under the main operating provision of the Act: complaint investigation.

In the view of the Commission, this is not by itself an adequate approach. A complaint-driven mechanism may be effective where discrimination is an exception to normal behaviour, and can be identified as such and remedied accordingly. But experience has shown that in certain sectors, sex-based pay inequities are the rule rather than the exception. Complaint initiation and investigation alone cannot resolve this kind of problem.

The complaint-driven model is not the only method of moving toward compliance, however. The principal characteristic of the approach chosen in other jurisdictions, Manitoba and Ontario for example, is to require employers to ensure that their establishments are free of sex-based disparities and to show that they are in compliance with the law. The Commission therefore recommended in 1987 that section 11 of the Act be amended to require employers to develop and implement job evaluation and compensation systems that would eliminate this form of sex discrimination. Thus far, the government has chosen to take the line that changes are not necessary, or in the words of the responsible Minister that it would be "premature to move into some new aspect when things are clearly getting considerably better".

We wish we could agree. The evidence, in our view, is clear that, without a positive obligation to develop and implement pay equity plans, employers will continue to show no more than half-hearted compliance. The results are documented below.

COOPERATION WITH LABOUR CANADA

So far, all advances in the equal pay area have come about as a result of individual complaints, most of them filed by unions. One is entitled to ask why

this is so, when the Commission itself has the authority to initiate complaints. The answer is that, while the Commission can initiate a complaint when it has "reasonable grounds" for believing that an institution is engaging in a discriminatory practice, its investigators have no statutory authority on which to establish such grounds; they cannot, for instance, carry out inspections or examine employers' job evaluation and pay plans. If a complaint cannot be filed without reasonable grounds, and if evidence to provide reasonable grounds is only obtainable after a complaint is filed, the Commission finds itself in an impasse. For all practical purposes, it is impossible for it to establish adequately whether an employer is in fact complying with pay equity principles. And even if it could, the complaint mechanism by itself could not enforce across-the-board compliance since a complaint deals only with one specified group or individual and cannot readily be generalized to cover others.

The *Canada Labour Code*, however, gives Labour Canada inspectors the power to act "as if" a breach of section 11 of the *Canadian Human Rights Act* were a breach of the Code. Does that authority not accomplish what we are looking for? Not entirely. Labour Canada inspectors do indeed have the power to examine books, payrolls and other documents relating to wages and other matters affecting employees. And they can, in effect, use their powers to ascertain whether a discriminatory practice has been or is being engaged in. What seems to be unclear at the moment is how the Department should proceed with respect to its obligation to report discriminatory practices to the Commission.

As things stand, Labour Canada is committed to a program to educate employers, and to encourage voluntary compliance with our Act. Where compliance is not forthcoming, the Department can name those employers it finds in possible violation of the *Canadian Human Rights Act* and pass along the relevant information to the Commission for complaint action. The information that has so far been received, however, has been broadly statistical in nature with no employers named. The Department has carried out an evaluation which covers this arrangement and is mulling over the results. Piecemeal progress may be possible under the present arrangements, and we shall do what can be done in cooperation with the Department, but we remain firmly of the view, as suggested in Chapter II, that only legislative amendment, along the lines followed by other jurisdictions, or in the employment equity legislation, will open the door to a comprehensive pay equity program.

JOINT UNION-MANAGEMENT INITIATIVE

The situation within the federal government is no more satisfactory. Administrative delay and bureaucratic infighting remain more the hallmark of the program thus far than any genuine move toward pay equity.

The government and opposition parties committed themselves as far back as 1984 to studying the extent of sex-based pay inequities in the Public Service and to introducing corrective action. The commitment was reiterated in the 1985 Speech from the Throne, and Public Service employee bargaining agents were invited to join with the government in conducting such a study. Planning for the study by a joint union-management committee began in 1985.

Although not officially a party to the study, the Commission has taken part as an observer to ensure that the requirements of the Act are being respected. Pending the results, the Commission also agreed not to proceed with group complaints on file when the study began or others submitted while it was in progress. Two such complaints are being held in abeyance, one on behalf of approximately 50,000 employees in the Clerical and Regulatory Group and another on behalf of approximately 1,500 members of the Nursing Group. Another four previous settlements are being treated as tentative until the outcome of the study is clear.

The Commission's role vis-à-vis the joint committee is a delicate one no doubt. But it cannot be ignored that four years have come and gone, and there is still some considerable way to go before an adequate program for dealing with sex-based inequities, let alone eliminating them, will have been established. Progress has in fact been excruciatingly slow: the joint study has taken considerably longer than planned and is still incomplete. There is no question that this makes the prospect of a positive approach to the private sector even more problematic. If the federal Public Service cannot handle pay equity, what are its chances elsewhere?

The slowness of the process not only creates a bad impression, it casts a shadow on the sincerity of the commitment to the whole concept. The truth of the matter seems to be that the economic and other implications of even the most consensual and gradual transition to an equal pay regime are so complex and far-reaching that the bureaucratic mind is inclined to put off the evil day. The Commission recognizes the size of the task and the potential costs; having said that, however, we can see nothing to be gained by dragging out the process. Either government means business on equal pay or it does not.

CASE WORK

In a given year, the Commission will have brought before it anywhere from 400 to 700 cases. As the years go by the patterns in this case work change, sometimes gradually and sometimes more dramatically, as issues flare, interest groups become more active, and new case law emerges. In this chapter, we present a review of the principal issues investigated or decided in 1988. It reflects the shifting emphases in human rights work at the federal level.

The Commission's case load can be stratified in several ways. First come the tens of thousands of enquiries from people who may want to test the waters for a complaint or simply are in search of information, or perhaps a reference to a suitable agency. Out of all of these contacts, a file will be opened on some 1,500, and Commission staff will begin exploring whether there may be sufficient grounds for a formal complaint. Once a complaint has been duly filed, the Commission itself is called upon to decide whether, given all the circumstances of the case so far, there are grounds for an official investigation. If not, the complainant is notified that the Commission will not deal with the case and the reasons for that decision.

The investigation proper represents the next important phase in the Commission's work. Occasionally, the complainant and the respondent will arrive at a settlement as the investigation unfolds, or even before it gets completely underway. More often, the process will continue until the investigator has as complete an account of the respective positions and as much supporting evidence as are necessary to report the case to the Commission for decision. The Commission then decides whether further action is warranted. If the Commission is persuaded that it is, one of two things is possible: the matter is referred to a specialist in conciliation who will try to work out a suitable remedy with the parties; or if conciliation fails or seems out of the question, the Commission will request that a human rights tribunal be appointed to decide the issue.

As the case load progresses from year to year, both the practical and the judicial interpretation of the Act become more refined and, with them, we hope, the Commission's ability to do justice to the often troubling human conflicts that are brought to its attention. Not all complaints will stand up to the tests required to prove discrimination, but whether they do or not, they can still help to provide important social and legal yardsticks for measuring just how equal our equal opportunities really are.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

It is not uncommon in human rights matters to find one right pitted against another. The Act allows the use of special programs to make up for a history of disadvantage against particular groups. Inevitably these catch-up activities run up against the expectations of more established groups. Such was the case when an applicant for a foreman position with a territorial government lost out to a native candidate. The government's native employment policy gave hiring preference to qualified native people. The purpose of that policy was twofold: to overcome a historical disadvantage in employment and to ensure a more representative service to the public. Since the evidence showed that aboriginal people were seriously under-represented in supervisory and management positions with the government, and since the successful candidate was shown to be qualified, the

Commission took the view that the employer was carrying out a special program such as the Act provides for and therefore dismissed the complaint.

Employment was also the issue in the case of a black man applying to enter the RCMP as a Regular Member. He was told that he lacked the necessary age and experience and should re-apply in two years. After acquiring that experience in the military police, he applied to the RCMP for a position as a Special Constable, and was again rejected. This time, he was told that his rejection was based on statements made during his original interview. He denied having made such statements and filed a complaint alleging that the refusal was based on racially-motivated interpretations of his answers. Investigation confirmed his allegations, and in a conciliated settlement, the RCMP agreed to invite the complainant to re-apply for employment as a Special Constable or Regular Member. It also agreed not to invoke the reasons used to refuse employment on the two earlier occasions as a barrier in considering his new application for employment. An essential part of the agreement was the Force's undertaking to backdate the complainant's position on its national waiting list to the date of his second application.

An employer's responsibility for harassment was at issue in **Hinds** v. **Canada Employment and Immigration Commission**. A Human Rights Tribunal found CEIC responsible for the racial harassment of a black employee, although the identity of the harasser could not be determined. Mr. Hinds, a long-time CEIC employee, received an anonymous and insulting letter through the Department's internal mail system. The Tribunal did not hold the CEIC liable for the incident itself but essentially for failing to carry out any real investigation or deal sensitively with its effects on Mr. Hinds. Mr. Hinds was awarded $7,154.35 in wages that he would have earned if the experience had not prompted him to retire prematurely, together with $4,000 for hurt feelings.

As part of a conciliated settlement, an employee of Voyageur Colonial also received $1,000 for legal expenses and $3,000 for suffering caused by racial harassment by his supervisor and the company's failure, after management had been informed, to do anything about it. In addition to financial amends, Voyageur updated its non-discrimination policy to make managers and supervisors accountable for such acts, and also agreed to an education program to make them more sensitive to the nature and consequences of discrimination.

Another Human Rights Tribunal found, in **François** v. **Canadian Pacific Limited (CP Rail)**, that the company was not liable for the racial harassment that had been suffered by the complainant. The allegation that Mr. François' position had been abolished because of his race was not found to be substantiated; there had been at the time a genuine need to reduce staff because of budget cuts. The fact remained that Mr. François had been racially harassed by an unidentified person. In this case, however, the company had not only treated that act as unacceptable, it had tried to mitigate its effects by conducting an appropriate investigation and compensating Mr. François for the losses he had suffered.

The Commission chose to refer directly to tribunal important issues arising from several complaints against the Church of Jesus Christ Christian Aryan Nations. It

was alleged that the Church was responsible for transmitting hate messages against particular racial and religious groups by telephone, a direct violation of the Act. The Commission investigation showed that a personal column invitation to newspaper readers to call at a particular number resulted in their hearing weekly messages that were plainly derogatory of several groups. The respondent did not attend the hearing, which was held in October and November. A decision is awaited in the new year.

SEX

The two most common forms of sex discrimination to be referred to the Commission are complaints of discrimination in employment and complaints that certain benefits are inequitably distributed. The results, of course, may go either way.

In the case of a female department head who complained that she had, for several years, been paid less than her male counterparts for work of equal value, an objective job evaluation indicated that her responsibilities were fully equivalent to those of the other department heads. The employer agreed to adjust her salary to the level of the others and to provide $10,000 back pay.

A Human Rights Tribunal handed down a similar decision in **O'Connell, Chirka and Oxendale** v. **Canadian Broadcasting Corporation**. The three women in this case felt that the CBC had denied them special assignments — and the chance of overtime pay — in a technical area of work. The Tribunal found that the Corporation had prevented them from pursuing their careers to the limit of their personal capabilities and awarded them sums ranging from nearly $5,000 to over $9,000 in compensation for lost opportunity, lost wages and hurt feelings.

Another Tribunal, in **MacInnis** v. **Canadian National Railway Company**, found that the complainant had not made good an allegation that her sex was the reason she had not received proper training or testing for a job into which she wanted to transfer. In the Tribunal's opinion, the training had been adequate and the testing fair; her failure to obtain the desired transfer had been genuinely due to limitations in her own performance.

Both tribunals and the Commission are frequently called upon to deal with employers' responsibilities to female employees who are pregnant or at home caring for a newborn infant. In the case of **McAlpine** v. **Canadian Forces**, further term employment was refused to a pregnant member of the Reserves because Canadian Forces policy provided that a pregnant woman could not be engaged in the Armed Forces. The Tribunal ruled that the complainant would have been capable of carrying out the required clerical duties for most of the term for which she would have been employed. It therefore awarded her lost wages which amounted to $3,494.45 and $700 for hurt feelings, as well as the unemployment insurance benefits that she would have been entitled to had she had the job. This final point is, however, before the Federal Court of Appeal.

A Tribunal dealing with the complaints of **Poliquin, Mongrain and Labelle** v. **Department of National Defence** found no sex discrimination where the employer refused to re-hire three women who would not have reported to work because they wished to stay home with their newborn children. The Tribunal considered it essential that these women be available for work because they were

supply teachers at a language school. In this case, attendance at work for the duration of their term employment was deemed to be a **bona fide** occupational requirement. Ms. Mongrain has asked that this decision be placed before a review tribunal.

MARITAL STATUS

It is not always clear where sex discrimination ends and discrimination based on marital status begins. Certainly, it is more often women than men who bear the brunt of these distinctions. In **Cashin** v. **Canadian Broadcasting Corporation**, an allegation of sex discrimination was dismissed at an early stage in the seven-year process that culminated in a 1988 Supreme Court decision to deny CBC leave to appeal. For the last several years, therefore, the main focus of this case had been the question whether the identity and profession of Mrs. Cashin's husband were a proper concern of her employer. The complainant's contract as a reporter had not been renewed because her husband became a member of the Board of Petro-Canada and CBC was allegedly worried about how audiences might react to a perceived conflict of interest. It was apparent at the hearing before the Federal Court of Appeal that she had been treated differently not only because she was married, but because she used her husband's name, and because her husband's public identity was thought to give rise to a potential conflict. Elements of compensation for Mrs. Cashin were still under discussion at the end of the year.

The scope of the words "marital status", or "civil status" in Quebec, have provoked a great deal of legal discussion, and a number of other cases which had been before the Commission were the subject of court decisions in the course of the year. In the case of **Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé** v. **Canada Employment and Immigration Commission**, a Tribunal had found that the complainants were discriminated against in that a provision of the *Unemployment Insurance Act* prevented their receiving U.I. benefits because they worked for their spouses' companies. The Attorney General of Canada's appeal of that decision was dismissed by the Federal Court of Appeal. Moreover, in upholding the Tribunal awards to the complainants, the Court went on to say that, where there is a conflict between an existing law and subsequent human rights legislation, the latter repeals "by implication the other inconsistent legislation". The Attorney General has sought leave to appeal to the Supreme Court.

A Human Rights Tribunal which considered the case of **Rinn and Russell** v. **Keewatin Air Limited** concluded that one of the complainants, Mr. Russell, had indeed been released by the airline because he was married and the company found it more convenient to employ single pilots. The respondent was ordered to pay him $24,487 in lost earnings and general damages.

In the case of **Schaap and Lagacé** v. **Canadian Armed Forces**, the issue was whether the CAF requirement that occupants of married quarters be legally married discriminated against those, like the complainants, who were at the time living in a common law relationship. A Tribunal had found that Schaap and Lagacé had been discriminated against because of that relationship but did not consider that it fell within either "marital status" or "family status", as those terms are used in the Act. The Federal Court of Appeal set aside that decision and sent the matter back to the Tribunal to determine an appropriate remedy.

AGE

Ageism, as the Parliamentary Committee on Human Rights has dubbed it, almost invariably crops up in an employment context and centres on two main issues. The first is whether the employer has, either overtly or covertly, used the factor of age to screen out candidates or release employees. The second is whether there is any justification for selection or rejection on the basis of age that will meet the tests imposed by the Act.

Age discrimination is, of course, partly in the eye of the beholder. Such was the case when a 40-year-old TV technician in Manitoba complained that he had been denied a lateral transfer to a cameraman position in Alberta because of his age. The successful candidate was 24 and already doing the cameraman job. The Commission was unable to find any evidence that age was a factor in the hiring decision and was satisfied with the employer's demonstration that the successful candidate was better qualified than the complainant. In this case, the allegation of discrimination did not stand up and the Commission dismissed the complaint.

Conciliation seldom works when the respondent is applying an age-based policy to which it is strongly committed. In that situation, a tribunal hearing becomes almost the only way of resolving the complaint. This was the case when the flight crew of the Department of Transport's executive flight service lost their positions when the Department transferred that function to the Department of National Defence. The agreement between the two Departments included an understanding that there would be no integration of civilian personnel into military flying operations. The displaced staff were declared surplus and laid off by the Department of Transport. Twenty pilots and eight flight attendants filed complaints against both Departments, alleging that Transport had entered into an agreement which deprived them of job opportunities and that DND had refused to employ them on the basis of their age. Their average age was 51, and DND sets maximum age limits for joining various military occupations, the upper limit being 24 for pilots and 33 for some other skilled occupations. Retirement age for flight crew is set at 55. The issue was sent to tribunal.

A Tribunal appointed to inquire into the complaint of **Kearns** v. **P. Dickson Trucking Limited and Brazeau Group** found that the employer had indeed released Mr. Kearns because of his age and not because his sales area had too little potential, the defence the company had put forward. At 69, Mr. Kearns was a successful salesman. One day, he was asked if he was going to retire and replied that he planned to work until he was 70. He was then sent a letter saying that his services were no longer required because the sales area for which he was responsible lacked growth potential, and the respondent went on to hire a younger salesman to cover part of the same area. The Tribunal had no doubt that age was the determining factor for Mr. Kearns' release and he was therefore awarded $35,137 in lost income and interest from the date of his termination and a further $2,500 for hurt feelings.

As matters stand at present, the Act countenances mandatory retirement where it can be related to the "normal age of retirement". One of a number of such cases, **Patrick** v. **VIA Rail**, involved a railway boilermaker who was obliged to retire at age 65 notwithstanding his belief that he was quite capable of doing the job for at

least another two years. His request for an extension was denied because the company's pension plan rules set a normal retirement age of 65. The Commission has referred the matter to Tribunal, not because the company's defence was unacceptable under the Act as it now reads, but because the constitutional validity of that provision (section 15(c)) is being challenged under the *Charter of Rights and Freedoms*. As suggested in Chapter II, the Commission is of the opinion that the Act should be amended on this point.

DISABILITY

Complaints of discriminatory treatment in employment or service for reasons of disability have become the largest item on the Commission's monthly agenda. The debate most often focuses on whether the employer can make a case that the rejection or exclusion of a person with a disability is based on a **bona fide** occupational requirement. The jurisprudence is now such that it is not enough for the employer to believe that it has a valid reason for not employing a disabled individual in a particular job. Any such requirement must be based on clear, strong and objective evidence and show that substantially all of the excluded class of people would, if employed in that job, be unable to perform its essential functions or represent a real risk to themselves or others. (What is meant by "real risk" in this context is discussed later in this chapter.) The employer must also be able to make the case that it is impossible or impractical to carry out individual assessments in every case, and that it has no choice but to operate a blanket exclusion of people with certain disabilities.

A case in point was that of a truck driver who was denied employment because he was blind in one eye. The company claimed that a person with monocular vision could not drive safely. It failed, however, to produce empirical evidence that would support that claim. The complainant, on the other hand, had been granted a Class 1 licence by the provincial Department of Transportation and was authorized to drive tractor-trailers. He also had a satisfactory driving record and had driven similar vehicles for other employers without mishap. The arbitrary standard set by the company was seen by the Commission as a less valid predictor of the complainant's performance than his individual driving record. It was therefore not a **bona fide** requirement. The matter has been referred to a conciliator who will try to bring about a settlement.

One of the year's most controversial cases, **Gaetz** v. **Department of National Defence**, raised an issue which could have particularly far-reaching implications. The complainant alleged that his discharge from the Canadian Armed Forces because he is diabetic was discriminatory. The Commission was inclined to share that view: as a controlled diabetic, Mr. Gaetz was perfectly capable of carrying out normal, peace-time duties. The Department argued, however, that all military personnel must be fit for war-time conditions and that, because of his disability, Mr. Gaetz could endanger himself, his co-workers or members of the public if he were to become involved in real or simulated combat. A Human Rights Tribunal dismissed the complaint in September, but the Commission has appealed the decision to a Review Tribunal.

The Act also recognizes a defence against charges of discrimination in the provision of service. Following the same general principles as in employment, the

organization may seek to present a **bona fide** justification for refusing a service, but it must be specific, objectively demonstrable and not based on arbitrary assumptions. In another case before the Commission in 1988, an airline had refused passage to a customer because staff assumed that he was drunk when in fact he was blind. His movements were uncertain and he was using the aid of a guide while at the airport. The complainant alleged that although he and his guide explained that he was disabled, airline personnel refused to believe them and offered him passage with the restriction that he not be allowed alcoholic beverages. After further argument about his condition he was again refused passage. The airline maintained that staff were merely implementing its policy on drunk and disorderly passengers and could not be held responsible if the complainant's disability was not apparent. The Commission was of the view that it was no more reasonable to assume drunkenness than to assume disability, and that staff should be trained to distinguish between the two and to deal with them appropriately. In our view, disabled people should not be singled out or made to give prior notice of their disability to avoid discrimination. When efforts to conciliate a settlement proved unsuccessful, the Commission requested that a tribunal be appointed.

The complainant in **Anvari** v. **Canada Employment and Immigration Commission** alleged that he had been discriminated against when CEIC refused to give him immigrant status because of his disability. The *Immigration Act* provides that a person is not admissible to Canada if his or her disability is severe enough either to constitute a threat to public health or to cause an excessive drain on health or social services. Mr. Anvari suffered from the effects of polio and was told that he was inadmissible because he needed an operation that was expensive and not easily obtained. The Tribunal found that the *Immigration Act* did not conflict on this issue with the *Canadian Human Rights Act*: the exclusion in the *Immigration Act* could be a **bona fide** justification if properly proved. In the Tribunal's view, however, CEIC had not shown on the evidence that Mr. Anvari could be expected to cause an excessive drain on health or social services, and ordered CEIC to process him as an immigrant, and to pay certain of his medical expenses plus $3,000 for hurt feelings and loss of self-respect. The Department has requested a review tribunal.

In **Canadian Paraplegic Association** v. **Chief Electoral Officer of Canada and Returning Officers**, complaints were filed against the Chief Electoral Officer and a number of Returning Officers in Manitoba alleging that mobility impaired members of the complainant organization had found that a number of polls were not accessible to them in the 1984 Federal Election. In a preliminary ruling, the Tribunal decided that the Chief Electoral Officer was protected by Parliamentary privilege and that the complaints should proceed only against the Returning Officers of the electoral districts where the voters found the polls inaccessible. The Commission is appealing this ruling to the Federal Court.

CHALLENGES TO COMMISSION DECISIONS

The Commission does not necessarily have the final word. For instance, its decision to dismiss a complaint may be challenged in the Federal Court of Appeal. There were a number of such challenges in 1988. Several complainants challenged decisions not to investigate their complaints because they were filed more than one year after the discriminatory event. What the Act actually says is that the Commission shall deal with a complaint unless, among other things, it "is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, or such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint". In one such case, **Tsai** v. **Canadian Human Rights Commission**, the Court recognized that the decision to deal with a late complaint is discretionary and that the Commission had used its discretion properly in weighing reasons for and against dealing with the complaint. But it also told the Commission to be careful to give concise and understandable reasons for its decision.

In two other recent cases, respondents which have been the subject of complaints have attacked the tribunal system on the grounds that Commission and tribunal are not sufficiently separate to give them an impartial hearing. In one case the complainant alleged that he was denied a promotion, demoted and treated in a differential manner on the basis of his ethnic origins, while in the other, the complainant argued that she was refused paid sick leave and forced to apply for maternity unemployment benefits when she suffered from complications after her pregnancy. Both respondents have made applications in the Federal Court to prevent the hearings from going ahead. The cases are awaiting hearing.

OTHER COURT PROCEEDINGS

The Commission itself referred questions of jurisdiction to the Federal Court of Appeal in the complaints of Singh and others against the Department of External Affairs and CEIC. The Commission received several complaints from Canadian citizens and permanent residents about a refusal by government officials either to issue visitors visas to relatives overseas or to recognize their right to sponsor people from overseas. The Government position was that the Commission was not entitled to investigate the complaints because they did not concern the kind of services that are covered by the *Canadian Human Rights Act*, and because the alleged victims were outside Canada and beyond the jurisdiction of the Commission. The Federal Court of Appeal rejected these arguments and ruled that the Commission should investigate the complaints and decide whether or not it had jurisdiction once it had the facts.

In respect of another complaint about immigration procedure, in **Espineli** v. **Minister of Employment and Immigration**, the Commission intervened in an application brought by the complainant's lawyer in Federal Court to prevent the execution of a deportation order until her complaint with the Commission was resolved. Mrs. Espineli had complained of discrimination when she was made the subject of deportation proceedings because she had misrepresented her marital status to enter Canada as an immigrant from the Phillipines. It was her belief that such misrepresentation had been forced upon her by the conditions of entry. Her Federal Court application was refused, however, and she was deported. The Commission continues to investigate this complaint.

The case of **Taylor and Western Guard Party** v. **Canadian Human Rights Commission** asks the question whether the provisions in the Act prohibiting hate messages on the telephone are contrary to the freedom of expression provisions of the *Charter of Rights and Freedoms*. Taylor and the Western Guard Party were found to have engaged in a discriminatory practice when they played recorded hate messages over the telephone. The Tribunal ordered them to cease. The Commission filed the Order of the Tribunal in the Federal Court of Canada as a judgement of that Court. Taylor and the Party continued their hate messages and they were held to be in contempt of Court. Taylor was sentenced to one year in prison and the Party was fined $5,000. When the stand-off continued after Taylor's release, further contempt proceedings were halted by his Charter challenge that section 13 of the Act is unconstitutional. When the Federal Court of Appeal disagreed, Taylor and the Party took the case to the Supreme Court where it is awaiting hearing.

CONCLUSIONS

Sometimes the gains in human rights are more easily measured by the decade than by the year. Even the most notable individual victories take time to make themselves felt throughout the system. No one would suggest, for instance, that sexual harassment is a thing of the past in the federal sector, but since the Supreme Court decision in **Robichaud** v. **Treasury Board**, the employer's responsibility for ensuring a harassment-free environment has been clearly established and provides a better purchase on a difficult subject. Such incremental improvements in the human rights climate have a cumulative effect which acts as a deterrent to discrimination. For them to do so, however, it is necessary to translate particular gains into stronger policies and more reliable instruments of monitoring and enforcement.

Not all decisions are as heartening as Robichaud. One which continued to have more ambiguous repercussions in 1988 was **Mahon** v. **Canadian Pacific Limited**. The Federal Court of Appeal ruled in 1987 that a job-related requirement that was reasonably necessary to eliminate a "real risk" of serious damage to employer, employee or public was a legitimate defence when faced with a charge of discrimination against a disabled person. It is a decision which perhaps leaves unanswered the question of how real is real in the matter of risk. To take the view that "any risk is too much risk" is unrealistic in itself; no human action is totally without risk. People with disabilities, in particular, can often cope very effectively with degrees of risk that would seriously discompose other people. The Mahon decision offers a small opening to some very broad kinds of discrimination, and 1988 saw several attempts to take advantage of it.

One kind of case that seems particularly ironic in this respect is that of military personnel who can at present be discharged for any disability that allegedly might increase "real risk" in combat situations. The position that our Armed Forces cannot afford, among their more than 85,000 members, any individual who is not up to all the rigours of combat, where in fact many of them are engaged in all sorts of things which have little to do with the battle front, seems to us to fly in the face of reality and common sense. Interpretations of that kind are false to human rights principles because they reduce individual self-respect by depriving responsible people of a chance to serve their country, people who quite often

could be reasonably accommodated in their own or another job with no real loss of institutional effectiveness. For the sake of a principle that seems to us to strain the outside limits of probability, careers are sacrificed and individuals are diminished.

In the matter of human rights, the key words are "equal opportunity". However different we may be one from another, we all have the same inborn right of opportunity. When the institutional scales are unfairly tilted, our sense of justice rebels. Appeals to better nature may help but they tend to leave the underlying bias untouched. We must hope that the collective impact of case work decisions will, in the end, reduce that bias and afford something closer to a permanent structure of genuine opportunity for all.

PROGRAM ACTIVITIES

Encouraging public discussion of human rights issues and promoting social change are among the more important tasks of the Commissioners and senior staff of the Commission. Parliamentary committees and editorial boards, chief executive officers and deputy ministers, employee representatives, interest groups, opinion-makers, and Canadians at large all have a crucial role to play in fostering better understanding of human rights principles and putting behind us the attitudinal and structural causes of discrimination.

In 1988, the Chief Commissioner visited all provinces and met with business leaders, members of the judiciary, provincial commissioners, and a variety of consumer, employer, and employee associations. Interest groups for the rights of the disabled, visible minorities, women, aboriginal peoples, older Canadians and many others who face discriminatory practices had a chance to put their case to him face to face.

The Chief Commissioner and colleagues also paid visits to leading employers as part of the collaborative effort to discuss employment equity figures and initiatives with those most responsible for applying the *Employment Equity Act*. In addresses to the business community he emphasized the need to ensure equality for all and to cut back the regulatory jungle, and he underlined the need for partnership and a faster, more sensible alternative to the sometimes tortuous process of complaint investigation.

A YEAR OF CHANGE

At the end of the summer Rita Cadieux, who had been Deputy Chief Commissioner since 1977, left the Commission after completing a second term. Mme Cadieux, a tireless promoter of human rights, brought to the Commission a special interest in the rights of immigrant women and in employment and pay equity. The Commission's second Deputy Chief Commissioner is Michelle Falardeau-Ramsay, former head of the Immigration Appeal Board. Mme Ramsay has been active for a number of years in the areas of industrial and labour relations as well as in the academic world. Since coming to the Commission, she has visited several parts of the country to address a variety of human rights groups, notably on employment equity.

Besides its two full-time members, the Commission is currently composed of six part-time members who are appointed for three-year terms. In 1988, two new members were added: Mary Louise Dickson, a lawyer and director of the Canadian Paraplegic Association, from Toronto; and William A. Collins of St. John's, who is also a lawyer and a former president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association. During the year, Doreen Winkler of Toronto stepped down as a part-time Commission member to become a member of the Immigration and Refugee Board.

THE WORK OF THE BRANCHES

Staff support is provided to the Commission through the office of the Secretary General. Investigation and resolution of complaints is the principal responsibility of the **Complaints Procedures Branch** which develops investigation standards and procedures, provides training for investigators, reviews cases to ensure they respect consistent standards, and presents cases to the Commission for decision. It also provides a special service to handle the approximately 100 cases which the Commission refers to conciliation annually.

In 1988, the wide range of new responsibilities facing the Commission in the area of employment equity and the increasing pressure to move more quickly on the equal pay front prompted the Commission to establish a separate **Employment and Pay Equity Branch** to take account of the additional volume of work.

Similarly, a **Regional Operations Branch** has been created to coordinate the work of the seven regional offices in Halifax, Montreal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver. The majority of enquiries received by the Commission come to these offices, which run storefront operations to answer questions and hear grievances from the general public. When these enquiries become formal complaints, an investigator is assigned to the case and carries out a full investigation. All investigations, except for employment equity and equal pay complaints, are handled by the regional offices. Each office also carries out a communications program, providing a valuable link between the Commission and interest groups, employers and providers of service. Last year, the regional offices handled 45,692 enquiries and accepted 712 formal complaints.

It is the responsibility of the **Communications Branch** to implement and evaluate programs to enhance public awareness of the Act. The principal goals are to provide information on how Canadians can avail themselves of the protection provided by the Act, and to explain the overall role of the Commission. Branch staff are also responsible for producing and distributing regular information material such as the Annual Report, the *Dossier* newsletter, news releases, speeches, policy papers, and special publications.

Commemoration of the 40th anniversary of the signing of the *Universal Declaration of Human Rights* was the major event of 1988, and was marked by the publication of a poster and booklet called *The Right to Be Different*. The posters and booklets were distributed to parliamentarians, employers, interest groups, business people, public libraries and Canadian missions abroad, and are available to the public by writing the Branch.

The **Research and Policy Branch** keeps track of national and international developments in the human rights area and develops policy positions for Commission approval. It also provides advice on the policy implications of particular decisions and on possible approaches to interpreting the Act. During the year, policies on such questions as the protection of AIDS victims, drug testing, and the administration of employment and other benefits on a non-discriminatory basis were presented to the Commission. Other areas that received particular policy attention were native issues, the accessibility concerns of people with disabilities, hate propaganda and a wide range of women's issues.

The Commission's financial and human resources systems and administration are the responsibility of the **Corporate Services Branch**. The Branch's activities, this year, are defined largely by the Commission's goals of greater operational efficiency and its added responsibilities in the area of employment equity. The pursuit of these ends required a careful realignment of existing resources and the negotiation of new resources.

The **Legal Services Branch** provides advice to staff and Commission members at all stages of a complaint, from the time a potential complainant walks in the door until — should it be necessary — the case is heard before the Supreme Court of Canada. Few cases have gone that far but many are argued by Commission lawyers before human rights tribunals, review tribunals, and at appeals in the Federal Court of Canada.

The work of the Branch increased dramatically in 1988 as the Commission sent 111 cases to tribunal, more than double the number in 1987. Besides arguing the Commission's position before various tribunals and courts, legal staff review cases and Commission decisions, keep the Commission up-to-date on judicial issues, and advise it on the legal implications of its policy positions. Each year, legal staff also give a number of lectures on human rights law. The **Tribunal Registry** provides clerical and other forms of support for tribunal hearings.

FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by financial component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1988 to December 31, 1988.

Salaries and Wages	$7,136,882
Contributions to Employee Benefit Plans	$1,252,000
Transportation and Communication	$ 767,842
Information	$ 211,189
Professional and Special Services	$1,301,693
Rentals	$ 75,411
Purchase Repair and Upkeep	$ 100,850
Utilities, Material and Supplies	$ 208,984
Construction and Acquisition of Machinery and Equipment	$ 233,350
Other Subsidies and Payments	$ 1,229
TOTAL	**$11,289,430**

Statement of expenditures by cost centre for the period January 1, 1988 to December 31, 1988.

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	$ 609,199
Secretary General	3	$ 275,790
Research and Policy	9	$ 726,348
Legal Services	12	$ 781,344
Complaints and Compliance*	30	$1,419,151
Communications	20	$ 948,954
Regional Operations	66	$2,928,976
Corporate Services	33	$2,347,668
Employee Benefit Plan		$1,252,000
TOTAL	**180**	**$11,289,430**

*Reorganized into two branches called Employment and Pay Equity Branch and Complaints Procedures Branch.

APPENDICES

APPENDIX I – RECOMMENDED AMENDMENTS

The Commission recommends to Parliament the amendments to the *Canadian Human Rights Act* which are described below.

BROADENING THE SCOPE OF THE ACT

The Commission believes that the scope of the Act should be broadened by the following amendments in relation to grounds, discriminatory practices and exceptions, and equity programs.

GROUNDS

Sexual Orientation

The Commission wishes to see sexual orientation added as a proscribed ground of discrimination. (This is already a proscribed ground under the human rights codes of Quebec, Ontario, Manitoba and the Yukon Territory.)

Political Belief

The Commission is of the view that political belief should be included as a proscribed ground of discrimination because differentiation on this basis infringes the freedoms of opinion, speech and association. The Commission recognizes that a delimitation of the scope of this ground will be necessary, and that there may be a need for specific exceptions in relation to certain kinds of governmental appointments.

Criminal Conviction or Charge

Unless a **bona fide** occupational requirement or justification can be established, persons who have been convicted of an offence, or who have been charged but not convicted, should not be refused a job, service or accommodation on the basis of a criminal charge or criminal record. The Act now includes as a prohibited ground only "conviction for an offence for which a pardon has been granted".

DISCRIMINATORY PRACTICES AND EXCEPTIONS

Age and Mandatory Retirement

Sections 9(2), 15(b)(i) and 15(c) of the Act provide for exceptions according to which mandatory retirement at the "normal age of retirement" for a given occupation or at an age prescribed by law is not a discriminatory practice. The Commission seeks repeal of these provisions; mandatory retirement should be considered as discriminatory unless an employer can establish that retirement at a specified age is a **bona fide** requirement in the particular circumstances which apply to that employment.

Reasonable Accommodation

Since the decision of the Supreme Court of Canada in **Bhinder** v. **Canadian National Railway**, the Commission has sought an amendment which would make it clear that employers and service-providers have a duty to take reasonable steps to accommodate individual needs and circumstances that are related to a prohibited ground of discrimination.

Determination of Status to Complain

Section 40(5)(a) requires that the complainant be "lawfully present in Canada" before a complaint can be made about an act or omission which occurred in Canada. Section 40(6) requires questions about whether an individual is "lawfully

present in Canada" to be referred to the Minister for determination. The Commission believes that it is not appropriate to limit the protection of the Act in this way. It is recommended that it be sufficient for the purposes of section 40(5)(a) that a complainant be "present in Canada" and that section 40(6) be repealed.

Application to the Indian Act

Section 67 provides that "nothing in the Act affects any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act". The Commission believes that the nature and scope of this exclusion should be reconsidered.

EQUITY PROGRAMS

Equal Pay

In the Commission's view, the current provisions of the Act regarding equal pay for work of equal value are inadequate. The Commission recommends that section 11 be amended to require a systemic approach to "pay equity" and that it be applied to all federal sector employers with 100 or more employees. They would be required to develop a job evaluation plan and eliminate any wage disparities revealed by the plan. Failure to do so would be a statutory offence, and compliance would be monitored by the Commission through a power to inspect employer records and operations. Complaints could be filed or initiated by the Commission on the basis of the information obtained.

Employment Equity

The Commission receives reports prepared by federal sector employers pursuant to the *Employment Equity Act*, but that legislation did not further articulate the Commission's role in achieving employment equity. The Commission seeks powers to enable it to conduct systematic reviews of those employers subject to the *Employment Equity Act*, to ensure their obligations under that statute are being met.

ROLE OF THE COMMISSION

The Commission believes that its role in achieving equal opportunity and eliminating discrimination would be enhanced by amendments which would clarify its independence, clarify its powers in disposing of complaints, and facilitate its case management procedures.

INDEPENDENCE

A human rights commission must not only be, but be seen to be, independent of government. The Commission therefore recommends that it be authorized to report directly to Parliament through the Speakers of the House of Commons and the Senate and that its administrative independence be clarified.

POWERS TO DISPOSE OF COMPLAINTS

Discretion to Refuse to Deal with Certain Complaints

Under section 41 of the Act, the Commission may refuse to deal with complaints in certain circumstances. In some cases, the grounds upon which this power can be exercised do not seem appropriate even though no purpose would be served by proceeding with an investigation. The Commission recommends that the words "sans objet" be restored to the French text and the words "without

purpose" be added to the English text. The Commission also seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with a complaint where it considers it would not be in the public interest to do so. Finally, the Commission seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with complaints where it is of the view that the matter has already been more appropriately and exhaustively dealt with under procedures provided for in another statute.

Facilitating Procedures

The procedures of the Commission have a tendency to become cumbersome and time consuming. This is due, to some extent, to internal practices within the control of the Commission and to judicial interpretations aimed at ensuring that the Commission's procedures are fair and just. However, the provisions of the Act itself may also unnecessarily impede the flexibility of the process. The Commission seeks amendments which would provide greater flexibility in complaints processing while fully respecting the principles of natural justice.

TRIBUNALS AND REMEDIES

The Commission believes that the following amendments are necessary to ensure the independence and impartiality of tribunals and to increase their effectiveness.

TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

Independence of Tribunals

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members.

Rules of Practice

There is no provision in the Act which allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

Disclosure of Information

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information, and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information. The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

TRIBUNAL ORDERS

Compensation to Victims of Discrimination

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of $5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

Costs to Respondents and Complainants

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their cases.

Specification of Remedies

Under section 53(2)(b) a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination "such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the tribunal, are being or were denied". Under section 53(2)(c) a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions broadly, it may be desirable to enlarge the scope of these provisions to provide specific mention of certain remedies such as "back seniority" and interest. While the Supreme Court decision in **Action Travail des Femmes** v. **Canadian National Railway** upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

More Effective Orders to Deal with Hate Messages

At present, under sections 54(1) and 53(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

ENFORCEMENT OF SETTLEMENTS

Settlements Made Prior to a Tribunal Hearing

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be legal obligations under the *Financial Administration Act*. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

Prosecution for Offences

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of a settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the *Criminal Code*, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General's consent be eliminated by repeal of section 60(4).

CLARIFICATIONS AND TECHNICAL AMENDMENTS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

Discrimination in the Administration of Statutes
Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are "customarily available to the general public". Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of "services" within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination which occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

Collection of Information for Special Programs
Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment which express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the *Employment Equity Act*. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear.

Applicability of the Bona Fide Occupational Requirement Defence to Unions
Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a **bona fide** occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions.

Substitute "Handicap" for "Déficience" in the French Version in Section 25
The usual meaning of "déficience mentale" is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read "handicap" rather than "déficience".

Unions Eligible to File Complaints
Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of their membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

Offences and Punishment Applicable to Employers and Suppliers
Currently section 60(2) provides that an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to fifty thousand dollars; other respondents are subject only to a fine of up to five thousand dollars. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a fifty thousand dollar fine.

NOTE TO APPENDIX I

The coming-into-force of the 1985 edition of the *Revised Statutes of Canada* resulted in changes to the numbering of sections of the *Canadian Human Rights Act*. Appendix I refers to the new numbers. The following is a guide to the former numbers of sections referred to in Appendix I.

Section Referred to in Appendix I	**Former Number of Section**
5, 8, 9(2) and 11	5, 8, 9(2) and 11
15(a)(b) and (c)	14(a)(b) and (c)
25	20
37(1)(e) and (f)	29(1)(e) and (f)
40(2)	32(2)
40(5)(a)	32(5)(a)
40(6)	32(6)
41	33
41(d)	33(b)(iii)
48.5	38.5
49(4)	39(4)
53(2)(a)(b) and (c)	41(2)(a)(b) and (c)
53(3)	41(3)
54(1)	42(1)
58(1)	44(1)
60(1) and (2)	46(1) and (2)
60(4)	46(5)
67	63(2)

APPENDIX II – TABLES

TABLE 1

NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED BY REGION

NOTE: The figures in Tables 1, 2 and 3 for the years 1984, 1985, 1986 and 1987 have been adjusted to take into account late-entry cases which were not reported in previous Annual Reports.

	1984	1985	1986	1987	1988
Headquarters (Ottawa)	3	10	10	20	138*
Atlantic (Halifax)	49	46	56	65	73
Quebec (Montreal)	58	71	56	86	162
Ontario (Toronto)	81	75	135	74	132
National Capital (Ottawa)	89	95	141	109	137
Prairies (Winnipeg)	54	45	81	43	74
Alberta and N.W.T. (Edmonton)	38	26	23	29	37
Western (Vancouver)	46	35	52	67	97
TOTAL	418	403	554	493	850

In 1984, a regional office was established in Ottawa to handle all complaints in Ottawa, Eastern and Northeastern Ontario and the Eastern Arctic previously dealt with at headquarters. Headquarters now investigates only employment and pay equity complaints.

**This number reflects 120 separate pay equity complaints against one respondent dealing with the same issue.*

TABLE 2

DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1988 BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION

Ground	Employment	%	Services	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	62	66.0%	32	34.0%	94	11.1%
Origin	27	73.0%	10	27.0%	37	4.4%
[illegible]	21	91.3%	2	8.7%	23	2.7%
Age	84	92.3%	7	7.7%	91	10.7%
Sex	235	92.2%	20	7.8%	255	30.0%
Marital [illegible]	48	42.1%	66	57.9%	114	13.4%
Disab[illegible]	195	83.3%	39	16.7%	234	27.5%
[illegible]	2	100%			2	0.2%
TOTAL	674	79.3%	176	20.7%	850	100%

TABLE 3

COMPARISON OF NUMBERS AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS ACCEPTED BY SECTOR FOR THE PREVIOUS FIVE YEARS

	Total 1984	Total 1985	Total 1986	Total 1987	Total 1988
	346	330	449	404	674
	82.8%	81.9%	81.0%	81.9%	79.3%
	72	73	105	89	176
	17.2%	18.1%	19.0%	18.1%	20.7%
TOTAL NUMBER	418	403	554	493	850

TABLE 4

DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1984–1988

	1984	1985	1986	1987	1988
	11	14	27	27	111
	32	77	79	103	150
	70	48	56	45	57
	128	179	229	245	134
		12	58	73	27
		65	40	104	37
TOTAL	241	395	489	597	516

KEY TO TERMS

Settlements approved: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission

Not dealt with: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

No further proceedings: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

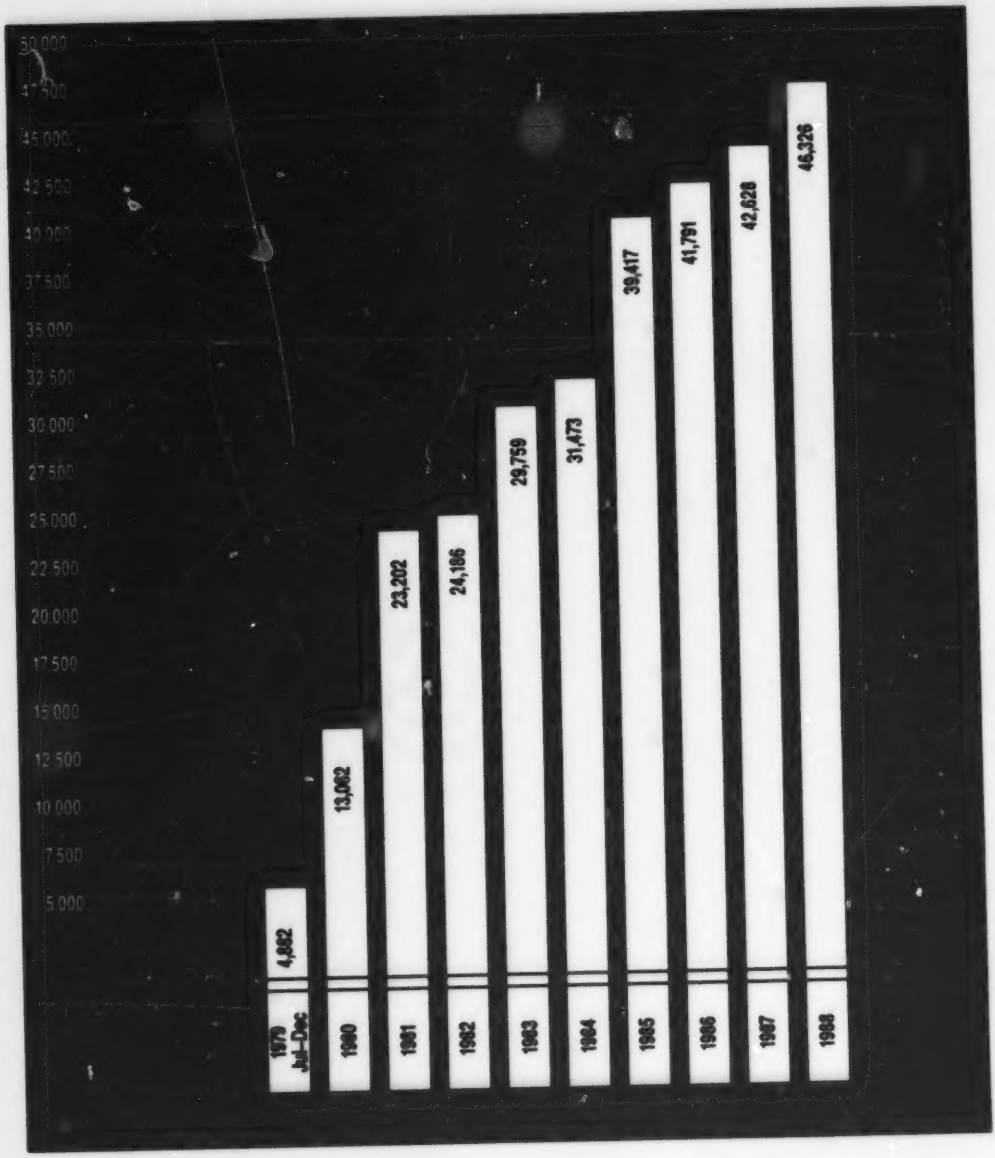
TABLE 5

THE DISPOSITION OF COMPLAINTS MADE BY THE COMMISSION AGAINST SPECIFIC INDUSTRIES IN 1988
The terminology is explained under Table 4.

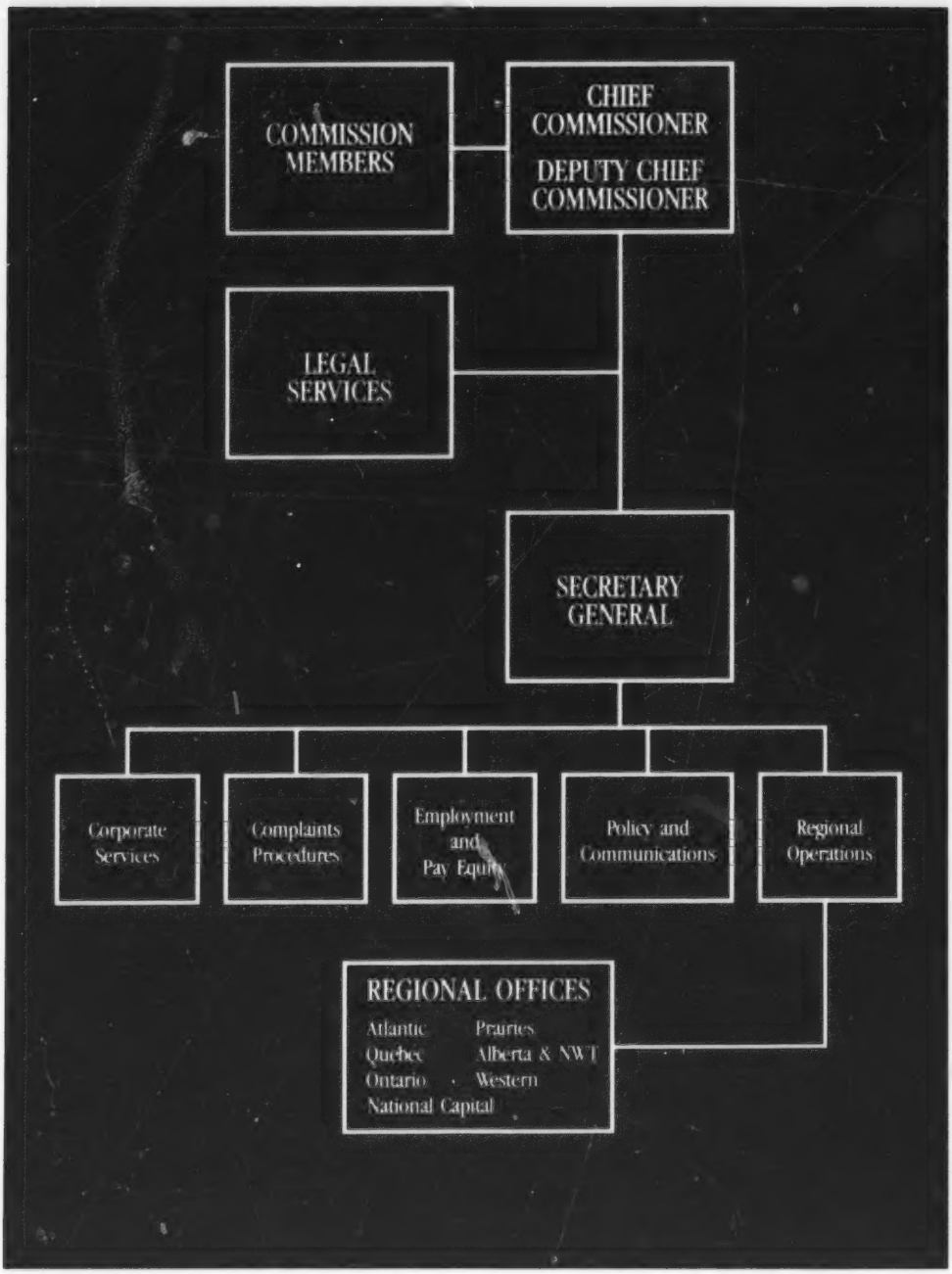
Respondents	Results						
	Sent to Tribunal	Sent to Conciliation	Dismissed	Settled	Not dealt with	No further proceedings	TOTAL 1988
	79	79	58	22	19	13	270
	9		6		1		16
	1	6	10	2	1	3	23
	6	4	5	3	3	4	25
	1	1	4	7			13
			2			2	4
	6	11	6	3	1		27
	1	14	15	3		2	35
		3	4	3		1	11
		2	1		1		4
	2	7	7	5		3	24
		2	2	2		1	7
	1	2			1	3	7
		1	1	1			3
	1		2	4		1	8
		3	2	1		1	7
	4	15	9	1		3	32
TOTAL 1988	111	150	134	57	27	37	516

TABLE 6

COMPARISON OF ENQUIRIES ACROSS CANADA DURING THE LAST 10 YEARS



ORGANIZATION CHART
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

RAPPORT ANNUEL 1·9·8·8

« Tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience. »

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne.*

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. HR1-1988
ISBN 0-662-56527-4
Le présent rapport est également disponible sur cassette à l'intention des handicapés visuels.

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1989

L'honorable Douglas Lewis, C.P., c.r., député
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1988.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Maxwell Yalden

90, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
90 Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

COMMISSAIRES À TEMPS PLEIN

MAXWELL YALDEN
PRÉSIDENT

Depuis son entrée à la fonction publique en 1956, M. Yalden a été agent de service extérieur, sous-secrétaire d'État adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux Langues officielles pour un mandat de sept ans en 1977 et, en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il a assumé la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne en 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
VICE-PRÉSIDENTE

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1973, M^me^ Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, comme présidente de la Commission d'appel de l'immigration.

COMMISSAIRES À TEMPS PARTIEL

DIANE BOISSINOT
COMMISSAIRE

Madame Boissinot exerce la profession de notaire à Montréal. Elle a travaillé dans plusieurs domaines y compris ceux de l'adoption et de l'immigration et, plus récemment, à titre de conseillère auprès des femmes autochtones.

WILLIAM COLLINS
COMMISSAIRE

Monsieur Collins fait partie, en qualité d'associé principal, du cabinet d'avocats Collins and Trahey à St-John's. Il a rempli la fonction de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador et de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve. Il est l'actuel président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

MARY LOUISE DICKSON
COMMISSAIRE

Madame Dickson, c.r., qui exerce la profession d'avocate à l'étude McCarthy and McCarthy, est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario des handicapés physiques et occupe maintenant le poste de présidente de la Section des pensions et avantages de l'Association du Barreau canadien (Ontario).

DONNA GRESCHNER
COMMISSAIRE

La professeure Donna Greschner enseigne à la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, se spécialisant dans les domaines des droits de la personne et du droit constitutionnel. Elle a travaillé pour de nombreux groupements de femmes à l'échelle régionale et nationale.

GERALD KAMBEITZ
COMMISSAIRE

Monsieur Kambeitz, c.r., est résident de Cranbrook (C.-B.) où il fait partie, en qualité d'associé, du cabinet d'avocats Steidle, Kambeitz and Donald. Il est membre de la section provinciale de l'Association du Barreau canadien et directeur de la Société des services juridiques de la Colombie-Britannique.

BHAUSAHEB UBALE
COMMISSAIRE

Monsieur Ubale, économiste-conseil résidant à Toronto, a été membre de la Commission des droits de la personne de sa province de 1978 à 1985. À titre de premier Commissaire aux rapports entre les races de l'Ontario, il a conseillé le cabinet provincial sur les relations interraciales.

ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne
des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
Numéro Visuor : (613) 996-5211

BUREAUX RÉGIONAUX

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
3e étage
5670, chemin Spring Garden
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
Numéro Visuor : (902) 426-9345

Adresse postale :
Case postale 3545
Succursale postale Halifax-Sud
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

Pièce 330
1253, avenue McGill College
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
Numéro Visuor : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
Pièce 915
270, rue Albert
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
Numéro Visuor : (613) 998-5927

Adresse postale :
Case postale 2052
Succursale postale « D »
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

ONTARIO

Pièce 623
55, avenue St-Clair est
Toronto (Ontario)
M4T 1M2
Téléphone : (416) 973-5527
Numéro Visuor : (416) 973-8912

PRAIRIES

Pièce 718
275, avenue Portage
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
Numéro Visuor : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Pièce 401
10506, avenue Jasper
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
Numéro Visuor : (403) 495-4108

OUEST

6e étage,
609, avenue Hastings ouest
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 2W9
Téléphone : (604) 666-2251
Numéro Visuor : (604) 666-3071

AVANT-PROPOS

Notre principal objectif, en tant que Commission, doit toujours être de réaliser les buts fondamentaux de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Or, il importe que nous nous demandions — régulièrement — dans quelle mesure nous nous acquittons de ce mandat. Telle est justement la principale raison d'être du présent rapport.

Mais, il faut d'abord bien comprendre le sens de ces buts, car s'ils définissent d'une manière générale les limites et la nature du mandat de la Commission, ils manquent parfois de précision. Viennent aggraver le problème, l'éventail extrêmement large des questions visées par l'expression « droits de la personne » et le grand nombre d'organismes qui sont appelés d'une manière ou d'une autre à s'en occuper.

Songeons, par exemple, au fait qu'il existe au Canada onze commissions provinciales ou territoriales des droits de la personne, neuf ombudsmans provinciaux, quatre ombudsmans ou quasi-ombudsmans fédéraux spécialisés et une commission fédérale des droits de la personne, sans parler des divers associations, centres et instituts, tant publics que privés, qui s'intéressent tous plus ou moins au même genre de problèmes. N'oublions pas non plus que les droits de la personne couvrent pratiquement tout, des menaces aux libertés fondamentales aux différents actes individuels de discrimination et de malveillance qui constituent malheureusement notre lot quotidien. Il en résulte une société qui est certes très préoccupée par les droits de la personne, mais où les attributions de chacun sont beaucoup moins claires.

Au milieu de ce labyrinthe conceptuel, il faut absolument que la Commission évalue son rendement au regard de normes réalistes et raisonnablement astreignantes. C'est ce que nous essayons de faire dans le texte qui suit. Ce qui en ressort, en deux mots, c'est que nous sommes encore aux prises avec bon nombre des problèmes de discrimination habituels, mais que de nouvelles exigences sont venues s'y ajouter, de même que la nécessité de nouvelles approches pour nous y attaquer efficacement.

Nous devons, bien sûr, continuer d'accorder une attention prompte et entière aux problèmes individuels de discrimination. Nous devons également redoubler nos efforts afin d'éviter de les aborder de façon isolée : le règlement d'une plainte devrait servir à en régler une autre. Enfin, nous devons être prêts à nous attaquer aux formes voilées d'injustices inhérentes à certaines conceptions démodées et inéquitables de l'activité professionnelle normale ou aux critères servant à déterminer la rémunération. En d'autres termes, la Commission doit poursuivre vigoureusement le processus de règlement des plaintes, qui lui a permis de connaître certains succès au cours de la dernière décennie, et elle doit se préparer en même temps à s'attaquer efficacement à la question beaucoup plus vaste des systèmes discriminatoires.

Rien n'est acquis dans le domaine des droits de la personne, mais je suis convaincu que la discrimination flagrante et délibérée a diminué sensiblement au pays depuis la dernière guerre. Et si nous considérons également que les occasions de comportement discriminatoire dans une société multiculturelle et pluraliste se sont plutôt multipliées au cours de la même période, il est permis d'en conclure que nos efforts n'ont pas été vains.

En même temps, c'est aussi un fait qu'il subsiste des stéréotypes sexuels, que nous sommes encore incapables de traiter les personnes handicapées équitablement et sans paternalisme, que nous devons admettre ne pas avoir fait très bien avec les autochtones et que, tout compte fait, nous continuons d'avoir sous les yeux trop d'exemples persistants d'injustices raciales et culturelles dans le nouveau Canada. La prétendue égalité de traitement, qui semble raisonnable parce qu'elle traite tout le monde sur le même pied, mais qui signifie en réalité que certains sont plus égaux que d'autres, ne peut que troubler profondément la Commission.

L'année 1988 a été fertile en événements, comme le rappellent les pages qui suivent. Elle a aussi marqué le début de nouvelles activités pour la Commission. L'avenir nous dira dans quelle mesure elles seront une réussite; pour l'instant, je pense pouvoir affirmer au nom de mes collègues que nous avons l'intention d'y consacrer le meilleur de nos énergies.

M.F.Y.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 7

LE RÔLE DE LA COMMISSION 11
- LE MANDAT
- LES DÉFIS À VENIR
- CHANGEMENT DE CAP

MODIFICATIONS À LA LOI 14
- JUSTIFICATION DES MODIFICATIONS
- LA PORTÉE DE LA LOI
- PRIORITÉS D'ORDRE ADMINISTRATIF
- MÉDECINE PRÉVENTIVE
- INDÉPENDANCE

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE 19
- LES AUTOCHTONES : UNE QUESTION DE SURVIVANCE
  - Le système judiciaire
  - Représentation dans le secteur de l'emploi
  - Loi sur les Indiens
- LES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE VIE AUTONOME
  - Surprotection
  - Accessibilité
  - Représentation dans le secteur de l'emploi
  - Politiques sur le SIDA et le dépistage des drogues
- RACE, COULEUR ET ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE
  - Propagande haineuse
  - Immigration
- ÂGE : RETRAITE OBLIGATOIRE
  - L'avenir
- SEXE, ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE
  - Représentation dans le secteur de l'emploi
  - Prestations

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PARITÉ SALARIALE 32

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET LA COMMISSION
- Concrétisation de l'équité en matière d'emploi
- Résultats obtenus jusqu'ici
- Ministères et organismes fédéraux
- Autres organismes
- Ouvrir des horizons nouveaux

PARITÉ SALARIALE
- Collaboration avec Travail Canada
- Initiative mixte syndicale-patronale

ÉTUDE DE CAS 40

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE
SEXE
ÉTAT MATRIMONIAL
ÂGE
DÉFICIENCE
CONTESTATIONS DE DÉCISIONS DE LA COMMISSION
AUTRES INSTANCES
CONCLUSIONS

ACTIVITÉS DES PROGRAMMES 51

UNE ANNÉE DE CHANGEMENT
TRAVAUX DES DIRECTIONS

RAPPORT FINANCIER 54

ANNEXES 55

ANNEXE I – MODIFICATIONS RECOMMANDÉES
ANNEXE II – TABLEAUX

LE RÔLE DE LA COMMISSION

La Commission canadienne des droits de la personne a vu le jour, en tant qu'organisme, en 1978. Il est donc opportun, 10 ans après, de se demander si la mission qui lui a alors été confiée demeure toujours pleinement d'actualité et de proposer des changements là où le temps et le recul en laissent supposer la nécessité.

Si, dans ce document, nous passons en revue les faits saillants qui ont le plus retenu l'attention au cours de l'année, nous soulevons également quelques questions plus fondamentales et nous proposons des changements là où notre mandat actuel ferait défaut. Dans le présent chapitre, nous aimerions préparer le terrain en nous penchant sur l'identité et la mission de la Commission telles que nous les percevons.

La Commission canadienne des droits de la personne poursuit trois grands objectifs :

- amener toutes les personnes concernées à mieux comprendre les règles et les principes relatifs aux droits de la personne et les encourager à s'y conformer;
- prévoir des moyens efficaces et opportuns pour répondre aux plaintes individuelles; et
- susciter une réduction systématique des obstacles structurels et administratifs à l'égalité en matière d'emploi et d'accès du public aux services.

Voilà des objectifs exigeants. Il n'est donc pas surprenant qu'ils changent au fil du temps. Tant les attentes de la population que le sentiment de ce que la loi est censée accomplir se modifient avec l'expérience, sans compter l'adoption de nouveaux objectifs et de nouvelles normes de rendement.

LE MANDAT

Il est plus facile, à certains égards, de dire ce que la Commission n'est pas plutôt que de définir ce qu'elle est. Ce n'est ni un organe du gouvernement ni un tribunal judiciaire, bien qu'elle semble, de loin, avoir quelques-unes des caractéristiques les moins attirantes des deux. La loi créant la Commission n'essaie même pas d'en donner une définition sommaire. Elle énumère plutôt ses pouvoirs et fonctions. Il est intéressant de parcourir cette liste du point de vue de ce qui y est dit du genre d'entité envisagé par le Parlement. On y parle du pouvoir d'informer, de patronner des programmes de recherche, d'entretenir des rapports avec d'autres organismes, de faire des études, d'examiner des règlements et de « tenter par tous les moyens qu'elle estime indiqués d'empêcher la perpétration des actes discriminatoires. . . ».

Ces énoncés plutôt généraux sont complétés par des dispositions fort détaillées touchant l'examen et le règlement des plaintes qui peuvent être fondées sur dix motifs de distinction illicite.* Il ne fait aucun doute que ces dispositions constituent le cœur même de la Loi et la principale raison d'être de la Commission. Elles exposent la marche à suivre pour déterminer s'il y a eu discrimination et dans quelle mesure et, le cas échéant, pour corriger les torts subis par la victime et prévenir leur répétition. Voilà certes un important moyen d'obtenir le respect de la Loi, mais on peut se demander s'il s'agit du seul moyen important.

* Les motifs de distinction illicite sont la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience et l'état de personne graciée.

Chose certaine, l'examen et le règlement d'une plainte individuelle ne suffisent généralement pas à déraciner les pratiques discriminatoires. Les plaintes doivent être réglées, et elles doivent l'être rapidement, mais leur règlement et les principes qui le sous-tendent doivent également servir d'exemple aux autres si nous voulons éviter de reprendre les mêmes démarches à chaque occasion. D'où la possibilité de procéder autrement pour venir à bout des formes de discrimination plus répandues et profondément enracinées.

LES DÉFIS À VENIR

Nous devons donc nous demander si les résultats que permet d'obtenir directement le processus de règlement des plaintes constituent en eux-mêmes la totalité de ce à quoi le public et le Parlement sont en droit de s'attendre. Est-ce à cela que se ramènent les « droits de la personne » ? Notre organisme offre-t-il vraiment un moyen plus rapide, plus économique et moins axé sur la procédure judiciaire d'obtenir l'indemnisation que l'on pourrait réclamer devant les cours de justice? Nous reconnaissons que, toutes ingrates que soient les tâches du respect de la loi et de son application, elles sont cruciales et appellent un examen rigoureux et impartial de présumés actes discriminatoires. Par contre, il n'est pas exagéré de prétendre qu'en cherchant à établir ou à réfuter le bien-fondé d'actes particuliers, on risque de perdre de vue cet objectif plus global qui consiste moins à cerner les abus qu'à favoriser vraiment l'égalité des chances par l'instauration de pratiques non discriminatoires et d'un climat plus propice.

Si le législateur avait également l'intention de prévoir des moyens de recours plus simples et plus accessibles, la Commission était de toute évidence destinée à être plus qu'un mécanisme voué uniquement à la contestation quasi judiciaire. Certes, plusieurs règlements attendus depuis longtemps constituent effectivement des victoires marquantes, mais souvent ils ont dû être chèrement payés en temps, en énergies et en fonds publics. D'ailleurs, ils n'apportent que peu de satisfaction dans ces cas trop fréquents où il s'est presque certainement produit quelque chose de suspect sans que les éléments de preuve à l'appui ne permettent d'établir qu'il y a eu discrimination.

Aux difficultés de croissance normales pour un organisme comme le nôtre, sont venues s'ajouter les responsabilités découlant des initiatives prises pour concrétiser les principes d'égalité pour tous dans la sphère de compétence fédérale. Il sera question plus loin dans le présent rapport des activités de la Commission relatives à l'équité en matière d'emploi et à la parité salariale. Qu'il suffise d'affirmer ici que, s'il est évident que des facteurs historiques sont venus perturber la répartition de l'emploi et de la rémunération au détriment de certains groupes, il n'est absolument pas question que le problème puisse être résolu par la seule voie du dépôt de plaintes individuelles. C'est une toute autre histoire qui nécessite une approche différente de celles auxquelles on a eu recours jusqu'ici. La décision de la Cour suprême dans l'affaire **Action Travail des Femmes** c. **la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** prouve qu'une plainte de discrimination systémique bien formulée et bien fondée peut atteindre son objectif. Elle démontre également l'importance de programmes d'ensemble et à long terme pour attaquer le problème à la source. Tel est, bien sûr, l'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et les moyens mis à la disposition de la Commission doivent cadrer parfaitement avec cette perspective systémique générale.

Quelles que soient les modalités d'action que nous privilégions pour l'avenir, il ne fait aucun doute que la Commission présente depuis un certain temps quelques-uns des symptômes classiques de l'organisme surchargé de travail : arriérés, retards et problèmes périodiques de ressources. Ce fait, qui préoccupe la Commission depuis longtemps, a retenu l'attention du vérificateur général, entre autres. Sentant qu'un changement important s'impose à ce moment, nous cherchons à prendre les orientations suivantes :

- une plus grande insistance sur le règlement rapide des plaintes avant que les faits ne perdent de leur actualité et que les positions ne se durcissent;
- un examen plus serré, plus actif et plus prompt des plaintes pour faire en sorte que la Commission ait la meilleure chance possible de statuer de façon expéditive et équitable;
- une insistance plus marquée sur la communication de lignes directrices et la collaboration pour accroître l'efficacité de la Commission comme promotrice de changements;
- une définition plus explicite et plus dynamique du rôle de la Commission dans la réalisation et la concrétisation de l'équité en matière d'emploi, de la parité salariale et de la pleine accessibilité des services pour les personnes handicapées.

CHANGEMENT DE CAP

La question de savoir dans quelle mesure la Commission peut simplement procéder à l'instauration de ces mesures sans chercher, par exemple, à faire modifier ou clarifier la Loi suscite nécessairement certaines discussions. En même temps, l'idée s'impose de plus en plus que la CCDP doit adapter ses pratiques aux réalités d'aujourd'hui et aux espérances que sa création a fait naître dans la population. Il sera question dans le chapitre suivant des modifications qu'il pourrait être nécessaire ou souhaitable d'apporter à la Loi. Contentons-nous d'affirmer ici qu'il existe actuellement de graves tensions qui, si l'on n'y voit pas, pourraient être lourdes de conséquences pour la crédibilité des organismes de défense et de promotion des droits de la personne au pays.

Il ne s'agit pas de changer radicalement d'orientation; les trois objectifs fondamentaux de la promotion d'une meilleure compréhension, du règlement des plaintes de discrimination, et de la création d'un climat plus propice à l'égalité pour tous continuent de s'imposer. Ce qu'il importe de préciser, c'est que ces objectifs sont, à tous égards, complémentaires et que la Commission ne peut se permettre de mettre trop d'œufs dans le même panier.

MODIFICATIONS À LA LOI

Les droits de la personne s'inscrivent dans un continuum juridico-moral qui en complique la définition et encore davantage la codification et l'application. Il importe donc d'autant plus que les lois qui en traitent soient aussi à jour et aussi efficaces que l'exige leur rôle dans la société.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été modifiée à deux reprises depuis sa promulgation en 1977. Les modifications les plus récentes ont été adoptées en 1985, année où le mode de constitution des tribunaux des droits de la personne a subi d'importants changements. Toutefois, il était évident que le processus d'adaptation et d'amélioration de la Loi n'était pas terminé, pour au moins trois bonnes raisons :

- la législation relative aux droits de la personne et les moyens de la mettre en application continuent d'évoluer;
- il importe de les harmoniser avec les nouvelles perspectives sociales et la jurisprudence qui prend corps peu à peu; et
- l'expérience confirme que certaines dispositions qui auraient dû figurer dans la Loi dès le départ sont devenues encore plus nécessaires au fil des ans.

Si le processus de modification doit être permanent, il n'est pas facile pour autant. Les lois ne font pas l'objet d'une vérification annuelle, et souvent les lois sur les droits de la personne occupent un rang peu élevé sur la liste de priorités d'un programme législatif chargé. Nous en sommes toutefois arrivés à un point où il semble que le Parlement soit disposé à mettre la Loi à jour, après quoi celle-ci devra sans aucun doute être appliquée telle quelle un bon bout de temps. C'est pourquoi nous estimons que les modifications apportées à ce moment-ci devraient être complètes et viser non seulement à compenser les lacunes passées, mais également à prévoir le travail qui nous attend.

Dans les derniers rapports annuels, nous avons formulé un certain nombre de propositions allant d'importantes modifications de fond à une meilleure harmonisation des versions anglaise et française de la Loi. Ces propositions tiennent toujours. Ce que nous cherchons à faire ici, c'est de les développer et de les situer plus clairement dans le contexte de ce que nécessite la situation actuelle.

JUSTIFICATION DES MODIFICATIONS

Le principal argument en faveur de la modification d'une loi est que celle-ci n'atteint pas ses objectifs. Peut-on en dire autant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*? Il y a, à notre avis, certaines raisons de nous inquiéter. Dans le chapitre précédent, nous avons réfléchi sur les difficultés que la Commission éprouve toujours à réaliser l'objet de la Loi dans son intégralité par opposition au fait d'en appliquer simplement les dispositions particulières aux actes de discrimination. Nous nous reconnaissons, bien sûr, une part de responsabilité à l'égard des insuccès apparents de la mise en œuvre; nous admettons aussi, comme corollaire, que si la Commission faisait mieux son travail, il ne fait pas de doute que la Loi atteindrait mieux ses objectifs.

Mais le problème ne s'arrête pas là. Le fait est que le travail serait mieux accompli si la Loi indiquait plus clairement quelles sont au juste les responsabilités et les prérogatives qui s'y rattachent. Prenons, par exemple, notre champ de compé-

tence ou notre mandat. Il s'agit plus que de savoir quels établissements sont visés par la Loi. Que veut dire, par exemple, « donner effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe de. . . l'égalité des chances »? Quelle obligation juridique existe-t-il, aux termes de cette loi, de faire enquête et de remédier aux actes discriminatoires qui ne cadrent exactement avec aucun des types de discrimination illicite, mais qui n'en constituent pas moins des refus d'égalité? Étant donné que les injustices sont chose courante et que les ressources de la Commission sont limitées, quels sont les meilleurs moyens de maintenir l'équilibre entre les doléances individuelles relatives aux droits de la personne et le bien commun consistant à bâtir systématiquement une société plus équitable? Quel rôle exact la Commission doit-elle jouer dans la surveillance des dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, lorsqu'il y va non pas d'actes discriminatoires isolés, mais bien d'une distorsion structurelle qui nuit à des groupes entiers de personnes? Il serait déraisonnable qu'en arrivant à la fin du siècle, nous nous rendions compte que la protection des droits de la personne dans la sphère de compétence fédérale est assurée par des dispositions législatives qui ne répondent pas mieux à ces questions que la loi actuelle.

On trouvera à l'annexe I la liste complète des modifications proposées par la Commission. Nous n'examinerons ici que les plus importantes.

LA PORTÉE DE LA LOI

Pour assurer l'adoption de la Loi en 1977, le comité parlementaire responsable a consenti à ne plus faire pression en vue d'y faire inclure certains points relativement litigieux; les membres ont plutôt convenu que la Commission devrait viser à faire évoluer les choses en proposant des modifications en temps utile. Si la Commission s'est servie régulièrement de son rapport annuel à cette fin, il n'est que trop juste d'affirmer que les modifications de fond à la Loi ont mis beaucoup de temps à se concrétiser.

Il y a longtemps, par exemple, que la Commission se déclare en faveur de l'inclusion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite, comme c'est déjà le cas au Québec, au Manitoba, en Ontario et au Yukon. Il ne fait absolument aucun doute qu'il existe de la discrimination fondée sur ce motif et qu'elle est néfaste sur le plan social. Il ne fait guère de doute non plus que, quelle que soit leur opinion au sujet des comportements individuels, la plupart des Canadiens jugeraient répréhensible le fait de refuser un emploi ou la prestation d'un service pour ce motif. Le Parlement s'est toutefois montré réticent à prendre l'initiative en cette matière au point qu'il risque maintenant de se laisser dépasser par les événements; il existe en effet de solides raisons d'affirmer que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est déjà interdite par l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*. Dans cette optique, il serait pour le moins anormal que l'orientation sexuelle ne figure pas parmi les motifs de distinction illicite énumérés dans la loi fédérale sur les droits de la personne.

La Commission a aussi maintes fois recommandé au Parlement d'incorporer dans la Loi l'obligation de tenir compte des besoins ou des devoirs spéciaux d'une personne lorsqu'ils se rattachent à un motif de distinction illicite. Ce principe des « adaptations raisonnables », comme on dit dans le jargon du métier, exigerait, par exemple, que les employeurs tiennent compte des personnes dont les obli-

gations religieuses entreraient en conflit avec les exigences professionnelles établies ou, dans les cas où cela ne serait pas possible, essaient de les placer ailleurs dans l'organisation.

Il existe aussi des cas où le fait de fournir le même service à tout le monde d'une manière apparemment impartiale ne fait qu'entraîner des contraintes inutiles pour certaines personnes. Le fait de ne pas prévoir de bureaux de scrutin qui soient faciles d'accès et d'utilisation pour tous les électeurs, handicapés ou non, n'est qu'un exemple patent de traitement soi-disant égal qui favorise moins l'égalité des chances.

Bien que la Loi interdise la discrimination fondée sur l'âge, elle prévoit une exception dans le cas des personnes dont l'emploi prend fin parce qu'elles ont atteint l'« âge normal de la retraite ». Dès lors, les régimes de retraite obligatoire qui répondent à ce critère demeurent légitimes aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Leur constitutionnalité est toutefois contestée en vertu de la Charte, et nous sommes d'avis qu'il faudra modifier la Loi pour tenir compte des décisions des tribunaux. Entre temps, la Commission se trouve dans la situation ironique d'avoir à contester cette disposition de sa propre loi devant un tribunal. Il suffirait pourtant d'une simple modification à la Loi pour corriger la situation.

Si des ajouts s'imposent pour élargir la portée de la Loi, nous sommes également d'avis que la modification du libellé de divers articles existants pourrait apporter d'importants éclaircissements. Nous croyons, par exemple, que l'exigence voulant que la victime d'un acte discriminatoire soit « légalement présente au Canada » n'est guère compatible avec le principe de non-discrimination et que, par conséquent, le pouvoir actuellement conféré au ministre de décider du statut de la victime est arbitraire et mal placé. Selon nous, toute personne présente au Canada doit avoir droit au même traitement non discriminatoire.

La disposition selon laquelle la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* « et sur les dispositions prises en vertu de cette Loi » engendre également beaucoup de confusion depuis un certain temps. Dix années d'expérience nous ont appris que cette disposition tend à limiter la Commission lorsqu'elle cherche à résoudre les questions de droits de la personne qui préoccupent les autochtones. Il est donc évident qu'il faut mieux définir le lien entre ces deux lois.

PRIORITÉS D'ORDRE ADMINISTRATIF

En deux mots, l'un des principaux objectifs des organismes de défense des droits de la personne est d'offrir une solution de rechange plus simple et plus expéditive aux tribunaux pour le règlement des plaintes individuelles. Jusqu'à quel point cela s'est-il révélé possible dans le cadre de la loi actuelle? Pour parler sans détour, il s'agit de savoir si cet organisme spécialisé, qui a été créé en partie pour court-circuiter les lenteurs du système judiciaire, ne serait pas devenu la proie de certains des défauts les plus encombrants des litiges traditionnels. Si tel était le cas, il faudrait, à notre avis, prévoir une plus grande souplesse au niveau administratif. C'est pourquoi la Commission propose des modifications qui lui laisseront une plus grande latitude pour traiter les plaintes d'une manière tout à fait respec-

tueuse des exigences de la justice naturelle, mais qui favoriseront en même temps un règlement efficace des différends. En particulier, pour accélérer le traitement des plaintes, la Commission réclame une modification qui prévoira plus clairement le règlement rapide des différends durant ou même avant l'enquête.

Dans le but également d'assurer un service plus prompt et plus accessible, la Commission propose que l'article 41 de la Loi, qui l'autorise à ne pas instruire certaines plaintes, soit clarifié de façon qu'elle puisse utiliser ses ressources à meilleur escient. Au fil des années, la Commission est devenue de plus en plus réticente à éviter d'instruire des plaintes pour des raisons techniques comme celles voulant que l'acte ait eu lieu plus d'un an avant le dépôt de la plainte ou que celle-ci soit présumée, en termes juridiques, « frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi ». Il ne s'agit pas là de motifs très passionnants pour rejeter une plainte, mais, en même temps, il n'est pas nécessairement très rentable d'instruire des plaintes qui ont peu de chances de succès. Dans la mesure où elle n'a presque exclusivement le choix qu'entre une enquête en bonne et due forme et la décision de ne pas instruire une plainte, la Commission a tendance à privilégier la première solution.

MÉDECINE PRÉVENTIVE

Ayant passé les dix dernières années à réduire petit à petit l'ampleur du problème, la Commission est aussi consciente que quiconque de la nécessité de s'attaquer à la racine même de la discrimination. Dès le début, les articles 10 et 11 de la Loi ont interdit la discrimination en matière d'emploi et la disparité salariale les considérant comme des obstacles systémiques à l'égalité des chances, et ont prévu le dépôt de plaintes comme recours. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, adoptée en 1986, nous fournit maintenant les éléments de base d'un modèle pour déceler et modifier les lignes de conduite qui sont à l'origine même de ce genre de discrimination.

Les exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* marquent un important progrès en ce sens qu'elles obligent carrément les employeurs à rendre compte de certaines injustices dont sont nettement victimes les groupes désignés et à prendre des mesures pour y remédier. Cependant, du point de vue de la Commission, elles posent également un problème en ce qu'elles présupposent l'existence d'un processus d'enquête déclenché par le dépôt d'une plainte. La Commission entend certainement mener de telles enquêtes, mais elle aimerait ajouter à son répertoire opérationnel une approche de la discrimination systémique qui soit fondée sur une vérification plus systématique et qui mette davantage l'accent sur la correction des injustices, bref, sur le règlement des problèmes.

Il est évident depuis un certain temps que le processus de traitement des plaintes n'est que d'une efficacité limitée au niveau de l'instauration de la parité salariale. La Commission a déjà proposé un modèle à caractère davantage systémique pour aborder les questions de parité salariale. Jusqu'ici, elle s'est heurtée à un certain scepticisme, la réplique de certains étant que le modèle actuel leur sert très bien — réponse qui ne semble guère corroborée par les faits. Il est vrai que la Commission peut déposer une plainte de sa propre initiative. En pratique, toutefois, elle n'a jamais exercé ce pouvoir pour la simple raison que la Loi énonce que, pour déposer une plainte, il faut avoir des motifs raisonnables de croire qu'il

existe une politique ou une pratique contraire à la Loi. Or, la Commission n'a pas les pouvoirs de vérification ou d'inspection nécessaires pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables. D'où ce genre d'impasse qui donne mauvais renom à la Loi.

Les arguments en faveur de l'adoption d'une approche entièrement systémique au regard de la parité salariale — une démarche qui exigerait l'évaluation de l'emploi et l'élimination d'inégalités fondées sur le sexe — sont les mêmes que ceux qui ont donné lieu à l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission trouve inconcevable que l'on aborde ces deux questions de perspectives méthodologiques si différentes.

INDÉPENDANCE

Enfin, la Commission croit que son indépendance administrative par rapport au gouvernement doit être plus clairement affirmée. Il ne s'agit pas simplement que la Commission doive scruter les actions de son propre bailleur de fonds ou contester les décisions du ministère de la Justice devant les tribunaux, ce qui va de soi. Il ne s'agit pas non plus d'une simple question de confiance publique. Ce qui est en jeu, c'est ce genre d'autonomie et ce degré de pouvoir judiciaire qui lui permettraient vraiment de s'acquitter de son mandat de façon prompte et équitable dans le plus grand respect des buts prépondérants de la Loi.

Plus de 50 p. 100 des plaintes traitées par la Commission visent des organismes fédéraux; avec la responsabilité additionnelle de l'équité en matière d'emploi, le risque de conflits entre la Commission et les ministères fédéraux ne peut que s'accroître, ce qui ramène à l'avant-plan la question de l'indépendance. Nous comprenons qu'il existe une certaine inquiétude à l'idée de voir un trop grand nombre d'organes autonomes relever directement d'un Parlement déjà surchargé. Nous n'en sommes pas moins fermement convaincus que la Commission canadienne des droits de la personne a un droit particulier à ce genre d'autonomie et de responsabilité, premièrement, parce qu'il est essentiel que le pouvoir exécutif n'intervienne pas de façon arbitraire dans la protection des droits de la personne et, deuxièmement, parce que l'État lui-même a intérêt à ce que l'organe qu'il a désigné pour servir l'intérêt public soit manifestement capable de le faire de façon indépendante et responsable.

En cette année qui a marqué le quarantième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le contraste entre cette affirmation retentissante de la solidarité humaine et notre vécu commun semble particulièrement frappant. Les faits bruts de la pauvreté, du phénomène des sans-abri, de la sous-alimentation, de l'enfance maltraitée et de la violence à l'égard des femmes, pour ne rien dire de questions plus complexes comme la discrimination fondée sur l'âge et la discrimination salariale, témoignent de la nécessité pour le Canada de renouveler quotidiennement son engagement à l'égard des principes essentiels de la Déclaration. Le pouvoir de la Commission d'intervenir directement dans ces questions peut varier, mais nous croyons que ce serait négligeant de la part d'un organisme national de défense et de promotion des droits de la personne de ne pas prendre position au sujet des problèmes plus aigus ou de ne pas exprimer son appui aux collectivités concernées.

LES AUTOCHTONES : UNE QUESTION DE SURVIVANCE

La situation à laquelle doivent faire face les autochtones du Canada est, à bien des égards, une tragédie nationale. La belle promesse d'égalité des chances qui constitue la raison d'être fondamentale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* contraste vivement avec les conditions de vie que doivent subir bien des autochtones.

De nombreux chefs de file indiens et inuit font valoir avec force que leurs peuples ne feront jamais de réels progrès sans un règlement satisfaisant des revendications territoriales et sans autonomie politique. Depuis quelques années, l'idée se répand de plus en plus dans les milieux politiques qu'un certain degré d'autodétermination est essentiel. Le Comité parlementaire spécial sur l'autonomie politique des Indiens (le Comité Penner) a recommandé dès 1983 « que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle relation avec les premières nations indiennes et qu'un élément essentiel de cette relation soit la reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens ». Le rapport Penner a été accepté par le gouvernement en mars 1984 et, plus tard cette année-là, un nouveau gouvernement reconnaissait que certains aspects de l'autonomie politique pourraient et devraient être abordés dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales. Aujourd'hui il s'agit de savoir non pas si les autochtones devraient exercer un plus grand contrôle sur leurs propres affaires, mais bien quelles devraient être la nature et l'ampleur de ce contrôle.

L'autodétermination et les revendications territoriales sont peut-être les questions les plus importantes que les autochtones aient à affronter aujourd'hui, mais elles sont loin d'être les seules. Il existe des problèmes manifestes dans les domaines de l'emploi et des services, tout comme dans les rapports avec l'appareil judiciaire et dans l'application de la *Loi sur les Indiens* elle-même. Il s'agit là d'autant de sujets de préoccupation pour la Commission.

LE SYSTÈME JUDICIAIRE

C'est un fait inéluctable que les Canadiens d'origine autochtone sont surreprésentés dans nos prisons. Selon un rapport préparé en 1988 pour le compte de l'Association du Barreau canadien, 10 p. 100 des hommes et 13 p. 100 des femmes détenus dans les pénitenciers fédéraux sont autochtones, bien que la

population en général ne compte qu'environ 2 p. 100 d'autochtones. La situation est encore pire dans les établissements provinciaux. En fait, au Canada, un jeune Indien est beaucoup plus susceptible d'être envoyé en prison que de terminer ses études universitaires.

Le sentiment est fort répandu que le système a manqué à ses engagements envers les autochtones, comme en témoignent un certain nombre d'enquêtes réclamées ou déjà en cours dans les provinces. Pour certains observateurs, il n'y a de solution que du côté de l'autonomie politique : la prise en compte plus complète des concepts autochtones de justice présuppose vraisemblablement un certain degré d'autonomie, et il ne manque pas de modèles pour une telle solution au Canada et à l'étranger. Mais il doit, de toute évidence, exister un niveau fondamental de conformité avec les normes nationales. De toute façon, il est peu probable que les autochtones exercent dans un proche avenir un contrôle sur des parties importantes du système judiciaire ou que ce contrôle s'étende au-delà des territoires qui leur appartiennent ou encore touche des Indiens non inscrits. Bref, le système général continuera probablement de s'appliquer à de nombreux Canadiens d'origine autochtone, et ce système leur est nettement défavorable. Il faut trouver des moyens d'éliminer cette partialité et de dissiper les craintes de certains autochtones pour qui le système judiciaire ne représente que « la loi des Blancs ».

Une mesure qui s'impose, c'est de changer le visage presque entièrement non autochtone que la police présente aux autochtones. Il est vrai que les corps policiers cherchent à devenir plus représentatifs des collectivités qu'ils servent, mais cet effort doit s'intensifier considérablement. La GRC, le principal corps policier du Canada, a pris certaines mesures encourageantes en ce sens. Son Programme des gendarmes spéciaux autochtones, même s'il présente des lacunes, a au moins accru tant la visibilité que la représentation des autochtones au sein de l'effectif. Plus récemment, la GRC a aussi effectué une étude visant à déterminer le nombre exact d'autochtones à son service, en vue d'élaborer des programmes plus efficaces d'équité en matière d'emploi. La Commission continuera de compter sur le bon exemple de la GRC dans ce domaine.

Il ne suffit pas toutefois d'une représentation équitable. Même avec la participation à part entière d'autochtones, des agents non autochtones continueront d'être en contact avec des citoyens autochtones. Pour agir de façon juste et efficace, ils devront comprendre le mode de vie, de même que les croyances et les sujets de préoccupation des autochtones. C'est grâce à un engagement ferme de la haute direction et à la prestation de programmes de formation interculturelle au niveau des policiers qu'ils y arriveront le mieux. La GRC offre actuellement aux recrues un programme de formation multiculturelle fortement axé sur les questions autochtones, dont une version modifiée est également présentée au Collège canadien de police. Il s'agit là d'un début, mais les corps policiers du pays ont encore beaucoup à faire pour susciter la confiance des collectivités autochtones.

La même affirmation vaut tant pour l'appareil judiciaire que pour les établissements correctionnels. Au cours de la dernière décennie, la Commission a eu à

s'occuper d'un certain nombre de plaintes venant de détenus autochtones. Ces plaintes portent parfois sur des actes discriminatoires bien précis, mais, dans de nombreux cas, elles ont trait à des problèmes qu'il serait plus juste de qualifier de « systémiques » : interdiction de se livrer à des exercices spirituels autochtones, par exemple, ou absence de programmes axés sur les intérêts et les préoccupations des autochtones. Les responsables des pénitenciers ont fait preuve d'une certaine souplesse au regard de ces plaintes, mais il reste encore beaucoup à faire. La Commission s'occupera promptement des allégations voulant que les pénitenciers fédéraux traitent les autochtones de façon discriminatoire, mais les autorités correctionnelles devront également accroître les possibilités pour les détenus autochtones d'exprimer leur différence et voir à la mise sur pied des programmes culturels et d'éducation qui s'imposent.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les problèmes que les autochtones éprouvent dans leurs relations avec l'appareil judiciaire sont symptomatiques de la discrimination à laquelle ils doivent faire face dans l'ensemble de la société. Les rapports établis aux fins de l'équité en matière d'emploi par les ministères et organismes fédéraux et les employeurs du secteur privé réglementés par le gouvernement fédéral soulignent ce fait et confirment ce que les statistiques antérieures ont toujours laissé entendre : les autochtones sont terriblement sous-représentés dans pratiquement tous les secteurs d'activité et toutes les professions, même à des endroits comme Winnipeg ou Regina, où il y a une forte concentration d'autochtones. Dans les ministères fédéraux eux-mêmes, où il existe déjà depuis un certain temps des programmes destinés à promouvoir l'embauchage d'autochtones, la représentation de ces derniers est partout catastrophique, sauf au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Tous les ministères auront manifestement beaucoup de travail à accomplir pour renverser la situation.

LOI SUR LES INDIENS

La *Loi sur les Indiens* a fait l'objet, en 1985, d'une modification destinée à abroger un article qui établissait des distinctions à l'égard des Indiennes en leur retirant leur statut d'Indien lorsqu'elles épousaient des non-Indiens. Malgré cette modification, les effets de cette discrimination continuent de se faire sentir : si la loi révisée permet aux femmes autochtones de retrouver leur statut, elle ne leur garantit pas qu'elles seront réintégrées dans la bande ou qu'elles ne seront pas privées à nouveau de leur appartenance à celle-ci. En outre, bien des femmes ont constaté, en retournant sur la réserve, qu'elles n'avaient ni logement ni la possibilité d'en obtenir un avant longtemps. Sans compter qu'il n'est pas facile d'intégrer leurs enfants dans un système scolaire déjà surchargé, elles doivent rivaliser avec les membres de longue date de la bande pour obtenir leur part de maigres ressources. Ces pressions ont donné lieu au dépôt d'un certain nombre de plaintes auprès de la Commission.

Quelques-uns de ces problèmes découlent d'une importante sous-estimation du nombre de femmes susceptibles de demander à être réintégrées et, par voie de conséquence, de l'impossibilité, pour certaines bandes à court de fonds, de

répondre à de nouvelles demandes de logement, de services d'éducation ou autres sur des réserves. Quels que soient les autres besoins à combler, il est évident qu'il faut d'abord assurer aux bandes un financement adéquat. Celles-ci doivent être en mesure d'assurer un niveau raisonnable de service aux personnes qui réintègrent leur rang et leur permettre d'occuper la place qui leur revient au sein de la bande. Le manque d'aide financière de la part du gouvernement ne saurait excuser le fait de ne pas remédier à une situation discriminatoire dont le gouvernement est, au départ, l'auteur.

Le principal problème dans tout cela, c'est notre difficulté notoire à nous attaquer aux questions autochtones d'une manière globale. Le ***Globe and Mail*** a fait valoir de manière convaincante dans un éditorial que l'ampleur du problème justifie la mise sur pied d'une commission royale d'enquête, non pas pour ajouter à la longue liste des études existantes mais inefficaces, mais bien pour faire le travail d'approche, pour rassembler les faits, les opinions et les connaissances techniques qui accroîtront substantiellement les chances d'en arriver à un consensus. D'autres préconisent des efforts plus progressifs visant à faire surgir l'autonomie politique de la base grâce à des décisions pratiques du genre de celles qui sont actuellement prises au niveau local dans le cadre de certaines revendications territoriales. L'important, du point de vue des droits de la personne, c'est de reconnaître sans équivoque que le moment est venu de faire figurer cette question parmi les plus importantes priorités nationales.

LES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE VIE AUTONOME

Les Canadiens n'ont aucune hésitation à regretter vivement que des gens soient privés d'emploi ou de services en raison de leur couleur ou de leur sexe. Pourtant ils semblent faire relativement peu de cas de la discrimination qui s'exerce d'une manière systématique contre une autre importante couche de la population : les personnes handicapées.

La plupart des entreprises ou des ministères fédéraux ne vont évidemment pas jusqu'à interdire l'embauchage de personnes handicapées ou à leur refuser des services par mesure administrative. Mais lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans un immeuble qui n'est pas accessible aux handicapés ou qu'elle offre un service sans tenir compte de la capacité des individus d'en profiter, l'effet est souvent le même. Une personne qui n'arrive pas à franchir le seuil de la porte d'entrée ne sera sûrement pas embauchée par l'entreprise qui occupe l'immeuble; les personnes incapables de lire les imprimés ordinaires en raison d'une déficience visuelle ne pourront tirer avantage d'une publication de luxe, si largement diffusée soit-elle.

La discrimination à l'égard des personnes handicapées est répandue et insidieuse au point d'en être pratiquement imperceptible. Pensons, par exemple, au fait pour les malentendants d'être exclus des fonctions de juré ou pour les handicapés mentaux d'être privés du droit de vote. L'acceptation généralisée de ces dispositions ne les rend pas plus légitimes, comme les tribunaux l'ont récemment affirmé sans équivoque en accordant le droit de vote aux personnes ayant un handicap mental. Il s'agit avant tout d'un problème de paternalisme de mauvais aloi : nous refusons de reconnaître que les personnes handicapées veulent travailler et vivre de manière autonome et que les progrès technologiques rendent la chose de plus en plus possible et productive.

SURPROTECTION

Le différend qui existe depuis longtemps entre les personnes handicapées et l'industrie du transport aérien au sujet du besoin d'accompagnateurs illustre bien ce phénomène. Les passagers handicapés croient que, d'une manière générale, ils devraient pouvoir décider pour eux-mêmes s'ils ont besoin ou non de quelqu'un pour les accompagner durant un vol. C'est un point de vue différent qui est adopté dans un projet de ligne directrice émanant de l'Office national des transports. Il y est affirmé que tout employé désigné d'une société aérienne devrait avoir le droit absolu de refuser le passage à n'importe qui s'il croit qu'une raison légitime de sécurité le justifie. La Commission a pris position en faveur des personnes handicapées dans un mémoire à l'Office national des transports et elle attend maintenant la suite des événements. La solution apportée finalement à cette question nous permettra de voir dans quelle mesure la société canadienne accepte la notion de vie autonome pour tous.

ACCESSIBILITÉ

Il y a sept ans, un comité parlementaire spécial publiait le rapport *Obstacles*, où étaient recommandées des mesures d'ensemble destinées à résoudre certains de ces problèmes. Le Canada s'est aussi joint à d'autres membres des Nations Unies pour déclarer « Décennie des personnes handicapées » la période allant de 1983 à 1992. Rappelant les principes qui dirigeraient son action durant cette décennie, le gouvernement a publié en 1985 sa *Déclaration sur la décennie des personnes handicapées* et il a demandé que des mesures soient prises afin de réduire au minimum les obstacles environnementaux, d'éliminer les barrières systémiques et de modifier les comportements discriminatoires. En 1987, un nouveau Comité permanent sur la condition des personnes handicapées publiait un rapport montrant comment les ministères et organismes fédéraux n'avaient pas atteint bon nombre des objectifs énoncés dans *Obstacles* et recommandant que les ministres soient appelés à rendre compte de la performance de leurs ministères.

La décennie est maintenant à moitié écoulée et la réalisation de ces objectifs est loin d'être certaine. Chose sûre, la population reconnaît de plus en plus que tous les Canadiens méritent un emploi stimulant et rémunérateur, la situation inverse se traduisant par un gaspillage de ressources financières et humaines. Les immeubles gagnent en accessibilité et de nouvelles normes d'ensemble sont élaborées afin d'accélérer le processus. Tout cela est pour le mieux, mais il serait très loin de la vérité de prétendre que le problème est réglé.

Par exemple, l'inaccessibilité de plusieurs bureaux de scrutin a effectivement privé bon nombre de Canadiens de leur droit de vote en 1984 et, de nouveau, en 1988. La situation s'est améliorée depuis 1981, alors que le rapport *Obstacles* avait réclamé des modifications à la *Loi électorale* afin de permettre aux personnes handicapées de participer pleinement au processus démocratique, mais il s'est révélé compliqué d'assurer un accès approprié à quelque 50 000 bureaux de scrutin. C'est pourquoi la Commission reçoit encore des plaintes — deux élections plus tard — au sujet de l'inaccessibilité de certains bureaux, de l'interdiction qui est faite de voter par la poste aux citoyens incapables de sortir de chez

eux, et de l'impossibilité pour les personnes ayant une déficience physique ou intellectuelle d'obtenir des adaptations conformes à leur dignité individuelle.

Les banques de votre voisinage constituent une autre illustration. Une société qui fait la promotion de l'égalité peut-elle être prise au sérieux lorsqu'un si grand nombre de ses citoyens sont privés de ce service de base? Les problèmes auxquels doivent faire face les personnes handicapées sont plutôt amplifiés par les changements récents. Les guichets automatiques, par exemple, poussent comme des champignons, mais, du fait de leur emplacement et de leur conception, bon nombre d'entre eux sont inutilisables pour les personnes handicapées.

L'engagement de Postes Canada d'implanter des boîtes postales communautaires et de privatiser son service pose des problèmes bien particuliers pour les personnes handicapées. Les boîtes postales communautaires permettent peut-être à cette société de réduire ses coûts, mais elles compliquent davantage l'accès à un service auquel ont droit les personnes handicapées. Pouvant être inaccessibles, du moins provisoirement, pour les personnes qui ont une déficience motrice, elles constituent un obstacle inutile pour celles dont la dextérité manuelle est limitée ou qui sont malvoyantes. La privatisation revêt également une signification spéciale pour les personnes handicapées. De plus en plus, les dépanneurs en viennent à abriter des franchises postales, mais bon nombre d'entre eux ne sont pas pleinement accessibles. À moins que Postes Canada n'insiste pour que les bureaux auxiliaires soient complètement accessibles aux personnes handicapées comme condition de contrat, il est probable que les services qui leur sont fournis se détérioreront au lieu de s'améliorer.

Même les téléphones sont souvent inaccessibles aux malentendants en raison de l'incompatibilité des prothèses auditives et de nombreux récepteurs téléphoniques. La Société canadienne de l'ouïe estime qu'il s'agit là du plus grand problème auquel ses membres aient à faire face, problème qui pourrait toucher jusqu'à un million de Canadiens. Or, il existe une solution simple et peu coûteuse : un capteur téléphonique qui, une fois ajouté au récepteur, élimine toute interférence. Avec l'appui de la Commission, la société fait actuellement des pressions auprès du CRTC pour qu'il voit à ce que tous les téléphones vendus par les fournisseurs canadiens soient munis de ce dispositif.

Si le téléphone demeure l'instrument le plus vital pour l'ensemble des Canadiens, la télévision est celui qu'ils préfèrent pour s'informer et se divertir. Sans sous-titres, toutefois, les émissions de télévision sont pratiquement incompréhensibles pour de nombreux malentendants. Encore ici, la technologie permettant de surmonter cet obstacle est disponible à un coût non prohibitif. Toutefois, les diffuseurs ne sont pas encore disposés à sous-titrer une proportion suffisante de leurs émissions, et le CRTC n'a pas voulu suivre le conseil des groupements de consommateurs et du Comité parlementaire sur la condition des personnes handicapées, qui lui suggéraient d'exiger le sous-titrage comme condition de délivrance des permis. L'accès aux services — et l'information est un service — est un droit garanti par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Or, le niveau actuel de service offert aux malentendants par les compagnies de télévision équivaut à une négation de ce droit.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Finalement, les statistiques de l'équité en matière d'emploi confirment à quel point les personnes handicapées sont victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi : celles-ci sont considérablement sous-représentées dans tous les secteurs d'activité et toutes les professions. Au total, les personnes handicapées ne constituent que 1,6 p. 100 de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral, même si leur taux de disponibilité général s'élève à plus de 5 p. 100. Enfin, le problème est encore plus grave qu'il ne le semble, car de nombreuses personnes handicapées sont tellement découragées par les obstacles à l'emploi et par l'attitude de la société qui cherche à les cacher plutôt qu'à mettre leurs talents à profit, qu'elles ont quitté le marché du travail ou n'y sont même pas entrées.

Il ne manque pas d'exemples déplorables de cas où l'on n'a pas réussi à régler de manière décisive les questions qui préoccupent les Canadiens handicapés; ce qu'il nous faut maintenant, c'est un plan d'action pour remédier à la situation. La Commission travaillera en ce sens avec tous les défenseurs de l'égalité, à partir des comités parlementaires et des associations communautaires jusqu'aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants d'entreprises qui fixent les normes et élaborent les systèmes. Nous comptons aussi examiner nous-mêmes de plus près certaines installations clés comme les bureaux de poste ou les aéroports afin de voir dans quelle mesure elles respectent les normes d'accessibilité.

POLITIQUES SUR LE SIDA ET LE DÉPISTAGE DES DROGUES

La Commission a publié des énoncés de politique officiels au cours de l'année exposant sa façon d'aborder les plaintes liées au SIDA et sa position sur le dépistage des drogues dans un contexte d'emploi. Les deux sujets figurent parmi les questions de droits de la personne les plus controversées au Canada de nos jours, et ils risquent de le devenir encore davantage. Les deux nous amènent aussi à nous demander quel genre de précautions les établissements pourraient se permettre de prendre sans faire de discrimination contre les particuliers ou les groupes touchés.

Notre position au sujet du SIDA peut se résumer comme suit :

- La Commission fera sa part afin que la population comprenne mieux le SIDA.
- Elle prendra en considération les plaintes de discrimination relatives au SIDA, que celles-ci se rattachent à une infection réelle ou perçue, ou même à l'association avec une personne présumée porteuse du virus de l'immunodéficience humaine (VIH).
- Elle est disposée à évaluer, cas par cas, les exigences professionnelles présumées voulant qu'une personne doive être manifestement exempte de l'infection à VIH, mais seulement dans certaines circonstances exceptionnelles, qui devront reposer sur des faits et non pas sur des craintes sans fondement.
- Les préférences des employés ne peuvent en elles-mêmes justifier ni un acte discriminatoire ni une exigence professionnelle justifiée.

Bien que la Commission n'ait reçu jusqu'ici que très peu de plaintes liées au SIDA, les situations qui retiennent l'attention du public ont trait, en général, à la

crainte de contracter le SIDA par simple contact ou, dans le cas des agents correctionnels, par exemple, par le biais de morsures ou de crachats. Selon la meilleure opinion médicale disponible, ces craintes ne sont pas fondées et les contacts de ce genre avec des personnes infectées par le VIH ne constituent pas un risque.

Quant au dépistage des drogues, que ce soit avant l'embauchage ou durant l'exercice d'un emploi, il a tendance à se répandre au Canada et ailleurs. Il soulève des questions tant au sujet de la nécessité pour l'employeur de faire subir des tests que de l'utilisation qui est ou pourrait être faite des résultats. Bien que les plaintes déposées devant la Commission aient porté généralement sur le présumé traitement discriminatoire réservé aux personnes dont les tests s'étaient révélés positifs ou qui étaient réputées toxicomanes, le recours au dépistage des drogues, d'une manière généralisée ou au hasard, pourrait nuire aux chances d'emploi de pratiquement n'importe qui. Il a déjà été instauré, notamment, dans le secteur des chemins de fer pour des raisons de sécurité, et de fortes pressions s'exercent en vue de son extension à d'autres secteurs.

La politique de la Commission ne peut, du fait du libellé actuel de la Loi, contester la nécessité des tests de dépistage des drogues. Elle met plutôt l'accent sur la possibilité pour l'employeur d'établir que le fait d'obtenir des résultats positifs au regard d'une drogue donnée constitue une indication claire et objective que la personne visée représente un risque inacceptable pour la sécurité de son entreprise. Dans toute situation particulière où la Commission sera convaincue, sur la foi des éléments de preuve à sa disposition, qu'aucun rapport ne peut être établi de manière satisfaisante entre les résultats des tests et le rendement professionnel de l'intéressé, la défense de l'employeur voulant que les tests constituent une exigence professionnelle justifiée sera rejetée. Par contre, lorsque ce lien pourra être clairement établi, la défense sera dûment prise en considération.

Trois autres considérations sont essentielles à la politique de la Commission. Premièrement, le dépistage des drogues doit, dans la mesure du possible, consister en une évaluation individuelle faite en fonction du rendement professionnel obtenu. Deuxièmement, les tests eux-mêmes doivent être manifestement valides, fiables et exacts. Et finalement, les employeurs doivent être en mesure de démontrer qu'il est impossible de prévoir des adaptations raisonnables, par voie de réaffectation ou d'inscription à un programme d'aide aux employés, au profit de la personne dont les résultats ont été positifs et dont l'emploi est touché.

RACE, COULEUR ET ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Les données du recensement, les déclarations officielles et l'expérience quotidienne nous confirment tous que le Canada est une société de plus en plus multiculturelle et multiraciale. Mais est-ce bien là la société que nous retrouvons généralement sur nos écrans de télévision, dans nos assemblées législatives ou au sein de nos diverses fonctions publiques? L'image en est-elle projetée dans nos corps policiers ou nos forces armées, nos grands magasins et nos compagnies de transport? Pas forcément, selon les statistiques de l'équité en matière d'emploi. Bien que la représentation globale des minorités visibles soit raisonnablement proche des taux de disponibilité estimatifs, il existe d'importants écarts entre les secteurs et d'un endroit à l'autre. À Toronto et à Vancouver, par exemple, où le taux de disponibilité est estimé à plus de 16 p. 100, les niveaux de représentation

s'élèvent respectivement à 12 et à 8 p. 100. De toute évidence, l'écart entre la réalité d'aujourd'hui et l'image que nous projetons, notamment sur le plan économique, témoigne encore de graves déséquilibres dans la répartition du pouvoir et la participation à la vie de notre société.

C'est peut-être dans les corps policiers que la situation est la plus explosive, comme l'ont montré certains événements récents. Nous avons fait des observations un peu plus haut sur le rôle de la police par rapport aux collectivités autochtones. Les mêmes remarques s'appliquent dans le cas des minorités visibles, qui ne sont simplement pas représentées comme elles le devraient. L'intensification du recrutement et l'instauration de meilleurs programmes d'adaptation des corps policiers aux réalités multiculturelles canadiennes ne sont que les mesures les plus évidemment nécessaires.

PROPAGANDE HAINEUSE

Les incidents interraciaux sont la manifestation visible d'attitudes plus subtiles. La propagande haineuse, à laquelle le Canada n'échappe pas, se nourrit du même lot de préjugés et de craintes inavouées, et son élimination n'est guère plus facile. Notre pays est bâti sur la notion voulant que le libre échange des idées et des opinions soit un principe fondamental de la démocratie. Sous-tend cette liberté, la responsabilité de ne pas porter atteinte à la dignité de nos concitoyens ni d'inciter les autres à le faire. L'équilibre entre ces droits est toujours délicat à maintenir, et toute nouvelle violation fait naître la demande de mesures plus efficaces pour lutter contre l'intolérance raciale, religieuse ou culturelle. L'adoption de dispositions législatives nouvelles ou complémentaires dans le domaine des droits de la personne est l'une des mesures les plus souvent proposées. La Commission partage l'avis de ceux qui croient que la société pourrait se permettre d'être plus ferme dans sa condamnation de l'incitation délibérée à partager des convictions racistes; nous ne devrions jamais perdre de vue les terribles conséquences d'une telle propagande. Mais les sanctions judiciaires à elles seules ne suffiront pas. Il nous faut vivre et promouvoir la réalité multiraciale dans tous les secteurs d'activité. Et cela est beaucoup plus difficile.

Le rôle de la Commission dans la prévention et la répression d'actes racistes n'est pas tout décidé sur le plan juridique. Bien sûr, nous devons instruire des plaintes de discrimination fondée sur « la race ou l'origine nationale ou ethnique » et, plus particulièrement, de tous les genres de messages haineux qui sont communiqués par téléphone. L'équité en matière d'emploi est un autre domaine où nous avons manifestement du pain sur la planche. Mais le problème est plus vaste que cela. Il ne fait aucun doute dans le Canada d'aujourd'hui, que malgré la nouvelle *Loi sur le multiculturalisme*, des communautés culturelles tout entières sont lésées dans leur réputation. D'ailleurs, il est beaucoup plus facile d'identifier les auteurs de la propagande haineuse que de les obliger à rendre des comptes. Si nous ne voulons pas que le problème du racisme prenne au Canada les proportions qu'il a déjà atteintes ailleurs, nous devrons adopter dès maintenant des mesures énergiques afin de mettre sur pied les structures juridiques et communautaires qui s'imposent pour y faire obstacle.

IMMIGRATION

Un secteur particulièrement préoccupant, c'est celui de l'immigration. Pendant quelques années, la Commission a même eu de la difficulté à persuader la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère des Affaires extérieures que sa compétence s'étendait aux plaignants qui cherchaient à parrainer des parents en provenance de l'étranger. Il a fallu une bataille judiciaire et une décision de la Cour fédérale pour confirmer que les Canadiens qui se trouvent dans cette situation peuvent en effet être « victimes » de discrimination. La Commission est actuellement saisie de plus de 30 plaintes dans lesquelles on prétend, d'une manière ou d'une autre, que le Canada appliquerait deux mesures relativement aux personnes d'origine autre qu'européenne.

L'une des raisons qui font que, dans un monde dont les frontières vont en se resserrant, de plus en plus d'étrangers viennent frapper à notre porte, c'est sûrement le fait que le Canada jouit d'une réputation de refuge pour les persécutés et les opprimés. Toutefois, il se dégage des débats souvent passionnés qu'a suscité le récent projet de loi sur les réfugiés que nous ne sommes pas exempts d'une forte propension à la xénophobie et que les communautés culturelles du Canada ne sont pas toutes traitées avec la même impartialité du point de vue racial. Un certain nombre d'incidents interraciaux, dont on a beaucoup parlé, ont aussi contribué à nous sensibiliser au risque croissant de voir les cas d'injustice raciale se multiplier au Canada et au besoin grandissant de renforcer les libertés individuelles et l'égalité des chances dont notre pays est censé être le champion.

ÂGE : RETRAITE OBLIGATOIRE

Tout fatigués soyons-nous d'entendre dire que la population du Canada vieillit, les répercussions de cette affirmation sont inéluctables, certaines pouvant même être très avantageuses pour la cause des droits de la personne. Quoi qu'en disent les philosophes du dimanche, des études bien documentées démolissent cette association simpliste entre le vieillissement et la baisse de productivité. Les commissions des droits de la personne soutiennent depuis des années que ce sont les désirs et les capacités de la personne, et non les idées préconçues ni les limites d'âge fixées arbitrairement, qui devraient servir principalement à déterminer le moment de sa retraite. Les opposants soutiennent, sans toujours le dire de façon aussi explicite, que la retraite obligatoire constitue une façon élégante de se débarrasser du bois mort et de faire de la place pour une main-d'œuvre plus jeune et, tout à fait par hasard, meilleur marché.

L'AVENIR

Les démographes prévoient qu'un Canadien sur cinq sera âgé de plus de 65 ans vers l'an 2021. S'il en est ainsi, les entreprises n'auront peut-être d'autre choix que de repenser la notion de décrépitude automatique; à l'instar des vieilles maisons, les vieux employés pourraient et devraient être revalorisés. La vérité toute nue, c'est que le travailleur âgé est, généralement parlant, aussi capable que quiconque d'accomplir un travail. Malheureusement, cette vérité n'a pas encore changé grand-chose sur le marché du travail comme tel.

Non seulement les travailleurs âgés risquent d'être forcés de prendre leur retraite, qu'ils le veuillent ou non, mais s'ils ont la malchance d'être licenciés avant l'âge

de la retraite obligatoire, ils ont beaucoup plus de difficultés à trouver un nouvel emploi. En cas de compressions des effectifs, surtout, les idées fausses concernant les capacités des travailleurs âgés se perpétuent facilement. Or, les stéréotypes superficiels ne résistent pas à l'analyse. Comme le signalait une récente publication de l'Organisation internationale du travail, une étude portant sur 300 entreprises américaines a permis de constater que, par rapport aux jeunes, les travailleurs plus âgés ont un taux de roulement plus faible, témoignent d'une plus grande loyauté, sont plus consciencieux, font preuve d'un meilleur jugement, ont moins d'accidents et sont plus motivés. Pas mal comme combinaison d'atouts!

Tous ces faits ont été reconfirmés maintes fois et plus récemment par le Comité parlementaire sur les droits de la personne dans un rapport paru au mois d'août. Nous nous joignons au comité pour recommander vivement l'adoption d'un programme d'action destiné à remédier à toutes les formes de discrimination fondée sur l'âge.

SEXE, ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

La discrimination fondée sur le sexe est la forme de discrimination la plus répandue et la plus tenace dans notre société, peut-être parce qu'il est si facile de la dissimuler derrière le paravent d'idées préconçues sur les rôles découlant de facteurs culturels et biologiques. C'est dans les domaines de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale que la chose est la plus évidente. Depuis plus d'une décennie, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* exige que les femmes obtiennent ce qui leur revient lorsqu'elles accomplissent un travail de valeur comparable à celui que font les hommes. Pourtant, l'écart salarial fondé sur le sexe — c'est-à-dire la différence moyenne entre ce que gagnent les employées et leurs collègues masculins — n'a guère diminué au pays. La femme ne touche encore que 65 cents là où l'homme reçoit un dollar, et le processus de rattrapage ne semble pas sur le point de s'accélérer.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les premiers résultats de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont exposés au chapitre suivant. Signalons simplement ici que, si les femmes ne sont pas absolument sous-représentées au sein des effectifs — elles forment 41 p. 100 de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral —, elles occupent surtout des emplois peu rémunérateurs et souvent réservés aux femmes par tradition. Si elles constituent 84 p. 100 des employées de bureau, elles sont encore peu nombreuses dans la gestion supérieure. Seulement 4,6 p. 100 des cadres supérieurs sont des femmes, et il est difficile de prédire que ces dernières accèderont bientôt à ces postes alors que, d'après les statistiques, seulement une femme est embauchée par tranche de dix postes de cadre supérieur attribués. Même si les femmes ont commencé à se tailler une place dans les secteurs d'activité traditionnellement réservés aux hommes — et même si elles ont renversé une prédominance masculine antérieure, par exemple, dans le cas des caissières de banque —, il peut encore arriver qu'elles soient défavorisées pour des raisons biologiques et culturelles. Le fait de s'affirmer, tout à fait normal, risque d'être perçu comme une saute d'humeur et provoque chez les hommes un mouvement de repli pour définir et protéger leur chasse gardée.

PRESTATIONS

Le traitement réservé aux femmes enceintes ou aux femmes qui viennent d'accoucher est un autre exemple manifeste de parti pris contre les femmes, bien que ces dernières aient enregistré des gains de ce côté-là. La plupart des employeurs comprennent et reconnaissent maintenant que le fait de refuser un emploi pour des raisons liées à la grossesse est discriminatoire, et ils sont raisonnablement prompts à faire amende raisonnable lorsqu'ils ont opposé un tel refus. En général, les employées qui sont malades durant leur grossesse peuvent maintenant utiliser leurs congés de maladie pour couvrir leur absence du travail; par le passé, elles étaient forcées de prendre une partie de leur congé de maternité, dont les prestations sont inférieures dans la plupart des cas.

La Commission souhaite voir l'utilisation des congés de maladie aller encore plus loin. La plupart des femmes traversent une période juste avant et après l'accouchement, au cours de laquelle leur état physique les empêche de travailler. La Commission estime que les femmes ont droit aux congés de maladie payés durant la période où elles sont incapables de travailler. Elle est d'avis que dans de telles circonstances, une femme y a autant droit que tout autre employé qui s'absente pour des raisons attestées par un certificat médical.

Le genre et le niveau des prestations offertes aux nouveaux parents en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage* continuent également de troubler la Commission. Les parents biologiques touchent des prestations, qui sont payables à la mère seulement, pour des raisons liées à l'accouchement. Sauf de très rares exceptions, ils ne touchent aucune prestation pour s'occuper de l'enfant. Par contre, les parents adoptifs reçoivent des prestations à cette fin. À notre avis, il serait plus équitable que les parents biologiques aient droit au même niveau de prestations que les parents adoptifs pour la garde de leurs enfants. C'est l'argument que le demandeur a fait valoir devant la Cour fédérale dans l'affaire **Schachter** c. **Canada et al**. La Cour fédérale lui a donné raison. Dans sa décision, dont le ministère a interjeté appel, le juge Strayer est arrivé à la conclusion que la Loi devrait prévoir le versement de prestations de maternité et de prestations de garde d'enfants aux parents biologiques. Outre qu'il rendrait le régime plus équitable, ce changement permettrait aux pères tout autant qu'aux mères de bénéficier d'un soutien du revenu durant les périodes qu'ils passent à la maison afin de s'occuper d'un nouveau-né.

Au cours de l'année, plusieurs hommes ont contesté le fait que les chèques d'allocations familiales soient libellés au nom de la mère. Les raisons historiques qui semblaient justifier cette pratique, de même que plusieurs autres phénomènes du même genre, ont quelque peu perdu de leur poids au fil des ans et avec l'évolution des structures familiales. Les changements de politique proposés par Santé et Bien-être Canada constituent déjà une reconnaissance du fait que, dans certaines situations, le père serait aussi bien placé que la mère pour recevoir les chèques d'allocations familiales. Même ces changements, toutefois, ne satisfont pas tout le monde, comme en témoigne le fait que la question fasse actuellement l'objet d'une contestation en vertu de la *Charte des droits et libertés*.

Tous ceux qui travaillent dans le domaine des droits de la personne comprennent

à quel point la discrimination à l'égard des femmes imprègne notre société. Nous savons que pour remédier à la situation et créer un milieu vraiment exempt de discrimination, il faudra modifier certaines attitudes profondément ancrées. C'est l'une des raisons pour lesquelles les organismes de défense et de promotion des droits de la personne sont chargés de faire plus que d'enquêter sur les plaintes. Le travail d'enquête est un point de départ essentiel, non seulement pour déterminer s'il y a eu discrimination, mais également pour entamer les transformations d'ordre systémique qui feront finalement que ces pratiques deviendront aussi inadmissibles à notre époque que le travail des enfants ou les persécutions religieuses le sont devenues dans les siècles passés. Il s'agit de repousser graduellement les limites, et nous le ferons.

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PARITÉ SALARIALE

Parmi les 85 recommandations formulées par le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, il y a environ trois ans, l'une voulait « que l'on modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon que celle-ci vise explicitement la discrimination systémique, c'est-à-dire les pratiques qui nuisent à certains groupes, mais dont le caractère discriminatoire n'est pas flagrant ». C'est dans les domaines de l'emploi et de la rémunération que survient le plus souvent cette forme de discrimination, domaines où il est notoirement difficile d'instaurer ou de maintenir une véritable égalité.

L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET LA COMMISSION

La Commission a toujours été d'avis que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reconnaît la notion de discrimination systémique et précise qu'il convient de prendre des mesures spéciales pour en contrer les effets. Les plus flagrants de ces effets se produisent dans le domaine de l'emploi, et la Commission a profité du mieux qu'elle le pouvait du dépôt de plaintes d'injustice pour procéder de façon planifiée et progressive à la réduction de cette forme de discrimination systémique. Mais ce n'est que récemment que l'on nous a donné un ensemble plus complet d'outils pour nous attaquer de manière plus globale à cette forme de partialité systémique.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui a été promulguée en 1986, de même que les lignes directrices correspondantes qui ont été adoptées pour la fonction publique fédérale en 1983, exigent que tous les employeurs assez importants de la sphère de compétence fédérale voient à ce que leurs méthodes d'embauchage, de licenciement, de promotion et de formation soient équitables pour tous les groupes. Les données globales relatives à l'emploi doivent être soumises à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et, par son entremise, à la Commission canadienne des droits de la personne. Ces données doivent également être rendues publiques de manière que n'importe qui puisse voir ce que font les employeurs pour assurer l'égalité aux groupes sous-représentés : les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* exige en outre que les employeurs éliminent les obstacles illégaux à l'emploi et en corrigent les effets en adoptant des politiques d'embauchage positives et en prenant toutes autres mesures nécessaires pour assurer une représentation équitable de ces groupes. À cette exigence se rattache la tâche importante d'établir tous les ans des plans d'équité, où seront prévus des objectifs et des calendriers de réalisation des changements nécessaires. Ces plans feront également l'objet d'un examen minutieux. Devant la Chambre des communes, le 23 décembre, le ministre d'État à l'Emploi et à l'Immigration a expliqué le processus en ces termes :

> « Désormais, c'est la Commission des droits de la personne, et non pas le gouvernement, qui surveillera l'application de la Loi. »

Les employeurs et les groupes d'intérêt qui ont comparu devant les comités parlementaires ont aussi exprimé l'avis que la Commission pourrait et devrait assumer ce rôle et qu'elle est le mieux placée pour faire enquête sur les causes des injus-

tices persistantes dans le domaine de l'emploi. La Commission est bien résolue à se conformer à ce qui lui paraît être le vœu du Parlement en cette matière et à jouer le plus vigoureusement possible le rôle qui lui a été assigné.

CONCRÉTISATION DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorise la Commission à prendre des mesures pour assurer une pleine égalité des chances dans le domaine de l'emploi et, plus particulièrement, pour voir au dédommagement des particuliers ou des groupes qui ont été défavorisés. L'un des moyens dont la Commission dispose depuis toujours pour atteindre cet objectif, c'est de faire enquête sur les plaintes afin de veiller à ce que les employeurs dont les systèmes d'emploi établissent des distinctions, délibérées ou non, y apportent les modifications nécessaires. La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* oblige maintenant les employeurs à déterminer les mesures qui s'imposent pour compenser les injustices passées, ainsi qu'à présenter tous les ans au ministre des rapports faisant état de la représentation relative des quatre groupes désignés et du nombre de recrutements, de promotions et de cessations de fonctions intervenus dans chaque cas.

Il ne fait aucun doute que l'objectif de l'équité en matière d'emploi sera un jour réalisé. Quant à savoir comment et quand, la chose est moins claire. Les intéressés peuvent se donner la main pour assurer une représentation plus équitable ou bien ils peuvent aborder la tâche comme des antagonistes. La Commission croit que, au stade où nous en sommes, c'est la première solution qui offre les meilleures chances de succès. C'est pourquoi elle a fait de la coopération la clé de voûte de son plan de mise en application de la Loi. Mais comme ce texte de loi doit être appliqué de façon ferme et convaincante, la Commission est tout autant disposée à prendre l'initiative de plaintes qu'à promouvoir la collaboration.

RÉSULTATS OBTENUS JUSQU'ICI

La Commission a examiné et évalué les 368 rapports d'équité en matière d'emploi qui ont été déposés en 1988 par les employeurs, comptant plus de 100 employés, régis par le gouvernement fédéral. L'analyse a révélé que la plupart des employeurs ont de grands problèmes de sous-représentation. Certains groupes cibles étaient mieux représentés dans certains secteurs d'activité et dans certaines catégories professionnelles que d'autres. Dans les banques, par exemple, les femmes étaient assez bien représentées dans la plupart des catégories professionnelles, mais elles se retrouvaient surtout aux échelons les moins bien rémunérés des postes de cadre et elles étaient pratiquement absentes au sommet de l'échelle. Dans des secteurs d'activité tels que les transports et les mines, elles étaient affectées presque entièrement à des travaux de bureau. Les minorités visibles ne s'en tiraient pas trop mal non plus dans le secteur bancaire, mais elles étaient manifestement sous-représentées dans le domaine des transports, même dans des villes comme Toronto et Vancouver où elles constituent un pourcentage de la population bien supérieur à la moyenne nationale.

Les autochtones et les personnes handicapées étaient mal représentés pratiquement partout et dans tous les secteurs d'activité. Le sous-emploi des autochtones

était marqué même dans des villes comme Winnipeg et Regina qui comptent une importante population autochtone. Dans des secteurs d'activité à haut risque tels que les mines et les chemins de fer, où l'on pourrait s'attendre à ce que les employeurs conservent les travailleurs qui deviennent invalides dans l'exercice de leur emploi en les affectant à d'autres fonctions, le pourcentage d'emploi des personnes handicapées était nettement inférieur au niveau acceptable.

En décembre, la ministre d'État à l'Emploi et à l'Immigration a déposé son premier rapport annuel au Parlement aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ce rapport fait la synthèse des données fournies par les employeurs et confirme en même temps de manière plus détaillée la sous-représentation de tous les groupes désignés et leur part de recrutements, de promotions et de cessations de fonctions en 1987. Au cours des prochains mois, la Commission s'appliquera à mettre le doigt sur les systèmes et pratiques d'emploi qui ont donné lieu à la situation actuelle et elle travaillera avec les employeurs à l'élimination de ces problèmes.

Comme le rapport de la CEIC le signale, il est indispensable de procéder à une évaluation annuelle du rendement des employeurs tant pour déterminer l'efficacité de la Loi que pour proposer les modifications qui pourraient s'imposer. Tous les trois ans, à compter de 1991, un comité parlementaire est censé vérifier ce que la Loi a permis de faire dans la sphère de compétence fédérale pour que, dans notre société, personne ne soit privé d'emploi ou des avantages qui en découlent, pour des raisons autres que de capacité personnelle. Il s'agit là d'un engagement lourd de conséquences, et nous devons signaler que, dans le cas des employeurs visés par la Loi, nous sommes actuellement loin de le respecter.

MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX

Bien que le Conseil du Trésor ait brossé un tableau plutôt favorable dans le rapport officiel qu'il a publié à la fin de l'année, l'analyse des derniers chiffres disponibles pour la fonction publique révèle que les choses ne se sont pas tellement améliorées dans les ministères et organismes fédéraux, même si ces derniers sont soumis à une politique d'équité en matière d'emploi depuis plusieurs années. Très peu ont un niveau de représentation équitable de tous les groupes désignés et bon nombre semblent ne pas avoir fait de grands efforts pour apporter les changements nécessaires. Selon le rapport, les taux globaux de représentation des quatre groupes au regard des taux de disponibilité estimatifs* sont les suivants : **autochtones**, 1,6 p. 100 par rapport à un taux de disponibilité de 2 p. 100; **personnes handicapées**, 2,6 p. 100 par rapport à 5,4 p. 100; **minorités visibles**, 2,7 p. 100 par rapport à 6,4 p. 100; et **femmes**, 39,9 p. 100 par rapport à 37,3 p. 100. Ce sont, bien sûr, les détails sous-jacents à ces chiffres globaux qui sont les plus révélateurs. Voici quelques exemples :

* Les taux de disponibilité estimatifs utilisés par le Conseil du Trésor sont ceux correspondant aux populations en âge de travailler révélés par le recensement de 1986. Les travailleurs du secteur de la vente ont été exclus, car il n'existe pas de catégories professionnelles de ce type dans la fonction publique fédérale. Signalons que le taux de disponibilité des femmes a, par conséquent, baissé, passant de 44 p. 100 à 37,3 p. 100.

- si l'on fait abstraction du ministère des Affaires indiennes et du Nord, le taux de représentation des autochtones fait une chute abrupte à un peu moins de 1 p. 100;
- les femmes professionnelles constituent moins du quart de la fonction publique, alors que leur taux de disponibilité estimatif s'élève à plus de 50 p. 100 à l'échelle nationale; même si l'on tient compte de certaines différences qui existent entre les emplois formant la catégorie professionnelle respectivement dans la fonction publique et dans la population active en général, il s'agit là d'un écart important;
- les minorités visibles, pour leur part, sont assez bien représentées dans la catégorie professionnelle, mais leur taux de représentation est négligeable dans la catégorie des cols bleus et bien inférieur à ceux de la main-d'œuvre à l'échelle nationale dans tous les autres domaines;
- la situation des personnes handicapées n'est pas très reluisante au niveau des postes de cadres, de professionnels, de semi-professionnels et de surveillants, et elle est nettement inférieure à la moyenne pratiquement partout.

AUTRES ORGANISMES

Un troisième groupe, également important, comprend les organismes publiques autres que la fonction publique comme telle ou les organismes réglementés par le gouvernement fédéral qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Font partie de ce groupe, qui compte quelque 120 000 employés, un certain nombre de petits organismes, mais également les Forces armées canadiennes, la GRC et le Conseil national de recherches. Nous écrivons actuellement aux chefs de ces organismes pour leur suggérer d'adopter essentiellement les mêmes systèmes de rapports et de planification que ceux prévus par la Loi, et leur signaler que la Commission surveillera leur rendement.

OUVRIR DES HORIZONS NOUVEAUX

Comme première démarche, la Commission a décidé, en octobre, d'inviter onze employeurs, y compris cinq ministères fédéraux, à participer avec elle à un examen de leurs systèmes d'emploi et de leurs données relatives à l'équité. Ce sont : les ministères des Transports, de la Défense nationale, des Pêches et Océans, du Revenu (impôt) et des Affaires extérieures; du côté du secteur privé, la Banque nationale du Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Canadien Pacifique Express et Transport, Denison Mines, Marine Atlantique S.C.C. et le Saskatchewan Wheat Pool. Tous les employeurs ont réagi favorablement à cette demande de collaboration, et la Commission les aide à préciser leurs données sur les possibilités d'emploi offertes aux groupes désignés. Bien sûr, cela n'empêche nullement que l'on prenne d'autres mesures pour appliquer la Loi : les employeurs peuvent être tenus responsables des cas de non-respect de la loi, et des contestations judiciaires ou des plaintes de tiers sont non seulement prévisibles, mais ont en fait été amorcées.

À la fin de l'année, un groupe de Toronto représentant les personnes handicapées a déposé auprès de la Commission des plaintes alléguant que neuf entreprises avaient fait preuve de discrimination à l'égard de ces dernières dans leurs pratiques d'embauchage. Les neuf compagnies en cause sont la Banque de commerce canadienne impériale, la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Toronto-Dominion, Bell Canada, la Société Radio-Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Société canadienne des postes. Pour utiliser les ressources disponibles à meilleur escient et pour toucher un éventail plus large d'employés, la Commission a profité de l'enquête sur ces plaintes pour proposer l'examen simultané du traitement réservé par ces entreprises à d'autres groupes désignés.

Six mois après avoir obtenu toutes les données pertinentes, la Commission a entrepris un examen détaillé des pratiques d'emploi de dix-neuf organismes de la sphère de compétence fédérale. Ces organismes représentent, au total, environ 445 000 employés, soit quelque 48 p. 100 de tous les employés que la Commission se propose d'englober.* La Commission avait aussi entrepris de communiquer avec le reste des employeurs qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ou à la politique du Conseil du Trésor relative à l'équité en matière d'emploi, afin de vérifier quelles mesures ils prennent pour surveiller leurs propres systèmes d'emploi. Tout cela, bien sûr, n'est guère qu'un début. Avec la collaboration de tous les intervenants, nous comptons toutefois être en mesure, dans un an, de faire état de résultats plus substantiels, ainsi que de nos observations sur les lacunes qui subsisteront et sur la façon d'y remédier.

PARITÉ SALARIALE

Le principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes est plus complexe qu'il n'y paraît : même s'il est reconnu que les échelles salariales d'aujourd'hui reflètent les stéréotypes sexistes d'hier et, par le fait même, la tendance à sous-estimer le « travail des femmes », la manière de s'y prendre pour corriger les injustices qui en découlent est beaucoup moins évidente. Même si beaucoup de gens acceptent le principe de la parité salariale, on s'entend moins bien sur la façon de le traduire en un juste processus de rajustement des salaires.

Lorsque deux groupes — l'un à prédominance féminine et l'autre à prédominance masculine — font essentiellement le même travail ou le même genre de travail pour le même employeur, et que seulement les salaires sont différents, la solution peut être assez évidente. Mais lorsque deux groupes de ce genre font un travail dissemblable, en application de conventions collectives différentes et selon des horaires différents, par exemple, les réponses à des questions comme la valeur relative de leur travail et la rémunération à leur verser, sont loin d'aller de soi.

* **Les entreprises réglementées par le gouvernement fédéral et qui tombent sous le coup de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* comptent environ 590 000 employés, tandis que la politique du Conseil du Trésor vise 215 000 fonctionnaires et que le troisième groupe comprend environ 120 000 employés.**

Malgré les difficultés, le Parlement et un certain nombre de législatures provinciales ont souscrit d'une façon ou d'une autre au principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes. Il s'agit de donner effet à ces engagements, et le choix des moyens n'est pas illimité. Le Parlement, quant à lui, a opté pour la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Loi qualifie d'« acte discriminatoire » le fait de pratiquer la disparité salariale pour des fonctions équivalentes, prévoit des critères pour établir l'équivalence des fonctions (capacités, efforts, responsabilités et conditions de travail) et en reste ensuite là, supposant manifestement que l'instruction des plaintes, son principal mode d'action, suffira à régler la situation.

De l'avis de la Commission, cette façon de procéder n'est pas satisfaisante. Le recours au dépôt de plaintes peut être efficace lorsque la discrimination est exceptionnelle et qu'elle peut être reconnue comme telle et faire l'objet de mesures de redressement. Mais l'expérience nous a appris que dans certains secteurs, les injustices salariales fondées sur le sexe sont la règle plutôt que l'exception. Le dépôt de plaintes et les enquêtes ne peuvent, seuls, résoudre ce genre de problème.

Le dépôt de plaintes n'est toutefois pas le seul moyen d'assurer le respect de la loi. La principale caractéristique de la solution retenue ailleurs, au Manitoba et en Ontario par exemple, c'est d'exiger que les employeurs éliminent toute disparité fondée sur le sexe et démontrent qu'ils se conforment à la loi. La Commission a donc recommandé en 1987 de modifier l'article 11 de la Loi de manière à exiger que les employeurs élaborent et mettent en œuvre des systèmes d'évaluation des emplois et de rémunération qui éliminent cette forme de discrimination fondée sur le sexe. Jusqu'ici, le gouvernement a adopté comme position qu'il n'est pas nécessaire de changer quoi que ce soit ou, pour reprendre les termes du ministre responsable, qu'il serait « prématuré de prendre une nouvelle orientation alors que les choses sont nettement en train de s'améliorer considérablement ».

Nous aimerions pouvoir partager ce point de vue. Selon nous, il est clair que, sans réelle obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'équité salariale, les employeurs continueront à s'y conformer qu'avec peu d'enthousiasme. Les résultats sont illustrés ci-dessous.

COLLABORATION AVEC TRAVAIL CANADA

Jusqu'ici, tous les progrès réalisés dans le domaine de la parité salariale ont découlé du dépôt, la plupart du temps par les syndicats, de plaintes individuelles. On peut se demander pourquoi il en est ainsi alors que la Commission elle-même est autorisée à déposer des plaintes. La réponse est que, si la Commission peut déposer une plainte lorsqu'elle a des « motifs raisonnables » de croire qu'un établissement se livre à des actes discriminatoires, ses enquêteurs n'ont aucun pouvoir légal leur permettant d'établir de tels motifs; ils ne peuvent, par exemple, effectuer des inspections ou examiner les plans d'évaluation des emplois ou de rémunération utilisés par les employeurs. S'il faut des motifs raisonnables pour déposer une plainte et s'il n'est possible de faire la preuve de l'existence de motifs raisonnables qu'une fois la plainte déposée, la Commission se retrouve dans une

impasse. À toutes fins utiles, il lui est impossible d'établir convenablement si un employeur se conforme effectivement au principe de la parité salariale. Et même si elle le pouvait, le recours au dépôt de plaintes comme tel ne pourrait pas assurer une conformité générale à la loi, étant donné que chaque plainte ne touche qu'un groupe ou un particulier bien précis et que son règlement ne peut être facilement étendu aux autres.

Cependant, le *Code canadien du travail* autorise les inspecteurs de Travail Canada à faire « comme si » la violation de l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* constituait une infraction au Code. Ce pouvoir ne permet-il pas d'atteindre l'objectif que nous visons? Pas tout à fait. Les inspecteurs de Travail Canada sont en effet autorisés à examiner les livres, registres du personnel et autres documents relatifs aux salaires et aux autres questions intéressant les employés. Et ils peuvent effectivement invoquer leurs pouvoirs pour vérifier si les employeurs se livrent à des actes discriminatoires. Ce qui ne semble pas clair pour le moment, c'est la manière dont le ministère devrait s'acquitter de son obligation de rendre compte des actes discriminatoires à la Commission.

À l'heure actuelle, Travail Canada applique un programme de sensibilisation destiné à encourager les employeurs à se conformer volontairement à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En cas de non-conformité, le ministère peut montrer du doigt les employeurs qu'il soupçonne de contrevenir à la Loi, et transmettre les renseignements pertinents à la Commission en vue d'une éventuelle plainte. L'information que nous avons reçue jusqu'ici était toutefois d'ordre plutôt statistique, sans mention de noms d'employeurs. Le ministère a procédé à une évaluation de cet arrangement et se penche actuellement sur les résultats. Des progrès peuvent être accomplis petit à petit dans le cadre des modalités actuelles, et nous ferons ce qu'il sera possible de faire avec la collaboration du ministère, mais nous demeurons fermement convaincus, comme nous l'avons signalé au chapitre II, que seules des modifications législatives s'inspirant de la ligne de conduite suivie par d'autres gouvernements ou proposée dans les lois sur l'équité en matière d'emploi permettront d'instaurer un vaste programme d'équité en matière d'emploi.

INITIATIVE MIXTE SYNDICALE–PATRONALE

La situation n'est pas plus satisfaisante au gouvernement fédéral. Lenteurs administratives et querelles bureaucratiques intestines, plutôt que véritables progrès vers la parité salariale, demeurent jusqu'ici l'image de marque du programme.

Le gouvernement et les partis d'opposition se sont engagés dès 1984 à étudier l'ampleur de la disparité salariale fondée sur le sexe dans la fonction publique et à prendre des mesures correctrices. Cet engagement a été réitéré dans le discours du trône de 1985, et les agents négociateurs des employés de la fonction publique ont été invités à se joindre au gouvernement pour effectuer une telle étude. Un comité mixte syndical-patronal (le Comité mixte syndical–patronal sur la mise en œuvre de la parité salariale) a donc commencé la planification de cette étude en 1985.

Sans être officiellement partie à cette étude, la Commission y a participé à titre d'observatrice afin de s'assurer du respect des exigences de la Loi. En attendant les résultats de l'étude, la Commission a aussi accepté de ne pas donner suite aux plaintes collectives déjà déposées lors du lancement de celle-ci ou aux autres qui le seraient durant sa réalisation. Deux plaintes demeurent ainsi en suspens, l'une déposée au nom d'environ 50 000 employés du groupe des commis aux écritures et l'autre, au nom d'environ 1 500 membres du groupe des sciences infirmières. Quatre autres règlements déjà intervenus sont considérés comme provisoires en attendant que l'issue de l'étude soit bien claire.

Le rôle de la Commission par rapport au comité mixte est certes délicat. N'oublions pas toutefois qu'il s'est déjà écoulé quatre ans et qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre sur pied un programme convenable de lutte contre les injustices fondées sur le sexe, sans parler de leur élimination. En fait, les choses ont progressé à pas de tortue : l'étude a pris beaucoup plus de temps que prévu et elle n'est pas encore terminée. Il ne fait aucun doute que cela rend encore plus incertaine la possibilité de voir les choses évoluer favorablement du côté du secteur privé. Si la parité salariale ne peut devenir réalité dans la fonction publique fédérale, quelles sont ses chances ailleurs?

La lenteur du processus ne crée pas seulement une mauvaise impression, elle projette une ombre sur la sincérité de l'engagement du gouvernement à l'égard de la notion même de parité salariale. La vérité semble être que les répercussions, économiques ou autres, du passage même le plus consensuel et le plus graduel à un régime de parité salariale sont si complexes et d'une si grande portée que les fonctionnaires ont tendance à repousser le jour funeste. La Commission est consciente de l'ampleur de la tâche et des coûts susceptibles d'en découler; cela étant dit, toutefois, elle ne voit aucun avantage à faire traîner les choses. Ou bien le gouvernement est sérieux au chapitre de la parité salariale ou bien il ne l'est pas.

ÉTUDE DE CAS

Au cours d'une année donnée, la Commission reçoit entre 400 et 700 plaintes. Au fil des ans, la tendance à cet égard se modifie, parfois progressivement et parfois plus radicalement, à mesure que de nouvelles questions surgissent, que les groupes d'intérêt intensifient leur action et que la jurisprudence s'enrichit. Dans le présent chapitre, nous passerons en revue les principales questions qui ont fait l'objet d'une enquête ou d'une décision en 1988. On y constatera comment le travail relatif aux droits de la personne, au niveau fédéral, a changé de cap.

La charge de travail de la Commission se répartit en différents volets. Viennent d'abord les dizaines de milliers de demandes de renseignements de gens qui veulent sonder le terrain en vue d'une éventuelle plainte ou qui désirent simplement obtenir de l'information ou encore être mis en rapport avec un organisme compétent. Ces demandes donneront lieu à l'ouverture de quelque 1 500 dossiers et le personnel de la Commission commencera alors à vérifier s'il n'y aurait pas matière à plainte. Lorsqu'une plainte est déposée en bonne et due forme, la Commission elle-même est appelée à décider si, compte tenu de ce qu'elle sait déjà de l'affaire, il y aurait lieu de procéder à une enquête officielle. Dans la négative, la Commission informe le plaignant qu'elle n'instruira pas sa plainte et lui précise les motifs de sa décision.

L'enquête comme telle constitue la seconde étape importante du travail de la Commission. À l'occasion, le plaignant et le mis en cause en arrivent à un règlement durant l'enquête ou même avant que celle-ci ne débute vraiment. Plus souvent, le processus se poursuit jusqu'à ce que l'enquêteur ait la version la plus complète de chacune des parties et autant de preuves à l'appui qu'il faut pour soumettre le cas à la Commission. Cette dernière décide alors s'il y a lieu de prendre de nouvelles mesures. Si la Commission est persuadée que oui, elle peut choisir l'une des deux options suivantes : renvoyer l'affaire à un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement convenable avec les parties ou, en cas d'échec ou d'impossibilité de la conciliation, demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne pour trancher le litige.

À mesure que les plaintes sont réglées au fil des ans, l'interprétation tant pratique que judiciaire de la Loi est perfectionnée, de même que, nous l'espérons, la capacité de la Commission de rendre justice au regard des conflits humains souvent troublants qui lui sont soumis. Les plaintes ne rencontrent pas toutes les exigences prévues pour établir qu'il y a eu discrimination, mais qu'elles y satisfassent ou pas, elles servent à la mise au point d'importants critères sociaux et juridiques pour vérifier dans quelle mesure notre égalité des chances est vraiment une égalité.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Il n'est pas rare, dans le domaine des droits de la personne, qu'un droit soit mis en opposition avec un autre. La Loi autorise le recours à des programmes spéciaux pour compenser les désavantages que certains groupes ont subis par le passé. Ces activités de rattrapage vont inévitablement à l'encontre des aspirations de groupes mieux établis. Il en fut ainsi dans le cas d'un candidat à un poste de contremaître au sein d'un gouvernement territorial, qui a été supplanté par un postulant autochtone. Dans sa politique d'embauchage d'autochtones, le gouvernement accordait la préférence aux autochtones qualifiés. Il visait ainsi un double

objectif : venir à bout d'un désavantage historique dans le domaine de l'emploi et assurer au public un service plus représentatif. Comme il avait été établi que les autochtones étaient nettement sous-représentés dans les postes de surveillance et d'encadrement au sein du gouvernement et que le candidat reçu était qualifié, la Commission, estimant que l'employeur appliquait un programme spécial du genre de ceux prévus par la Loi, a rejeté la plainte.

C'est aussi d'emploi qu'il s'agissait dans le cas d'un homme de race noire qui avait postulé un poste de membre régulier dans la GRC. On lui avait dit qu'il n'avait ni l'âge ni l'expérience nécessaires et qu'il devrait présenter une nouvelle demande dans deux ans. Après avoir acquis cette expérience au sein de la police militaire, il s'était adressé à nouveau à la GRC pour obtenir un poste de gendarme spécial, mais sa demande avait été de nouveau rejetée. Cette fois-là, on lui avait signalé que le rejet était attribuable à des déclarations faites durant sa première entrevue.

Niant avoir fait de telles déclarations, il a déposé une plainte alléguant que le rejet était fondé sur une interprétation de ses réponses inspirée par des motifs raciaux. L'enquête a confirmé ces allégations et, dans le cadre d'un règlement obtenu par voie de conciliation, la GRC a accepté d'inviter le plaignant à se porter de nouveau candidat à un emploi comme gendarme spécial ou membre régulier. Elle a aussi convenu de ne pas retenir, lors de l'étude de sa nouvelle demande, les raisons invoquées les deux fois précédentes pour lui refuser un emploi. Comme condition essentielle du règlement, la GRC a accepté d'antidater la priorité du plaignant sur la liste d'attente nationale à la date de sa deuxième demande d'emploi.

La responsabilité de l'employeur à l'égard du harcèlement faisait l'objet du litige dans l'affaire **Hinds** c. **la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**. Un tribunal des droits de la personne a en effet jugé la CEIC responsable du harcèlement racial exercé à l'égard d'un employé de race noire, même si l'on n'est pas parvenu à déterminer l'identité du harceleur. M. Hinds, qui travaillait pour la CEIC depuis longtemps, avait reçu, par courrier interne une lettre anonyme renfermant des propos injurieux à son endroit. Le tribunal a tenu la CEIC responsable non pas de l'incident lui-même, mais essentiellement d'avoir négligé de mener une enquête véritable ou de prendre des mesures afin d'atténuer les répercussions de l'incident sur M. Hinds. Ce dernier s'est vu accorder 7 154,35 $ au titre de la rémunération qu'il aurait touchée si l'expérience ne l'avait pas poussé à prendre sa retraite prématurément, de même que 4 000 $ pour le préjudice moral subi.

Dans le cadre d'un règlement intervenu au stade de la conciliation, un employé de Voyageur Colonial a également obtenu 1 000 $ au titre de ses frais de justice et 3 000 $ en dédommagement du préjudice attribuable au harcèlement racial exercé par son surveillant et au manquement de la part de l'entreprise de remédier à la situation en dépit du fait que la direction en avait été informée. Outre qu'elle a versé ces indemnités, l'entreprise a mis à jour sa politique de non-discrimination afin d'imputer aux gestionnaires et surveillants la responsabilité de tels actes, acquiesçant de plus à l'instauration d'un programme d'information destiné à les sensibiliser davantage à la nature et aux effets de la discrimination.

Un autre tribunal des droits de la personne est arrivé à la conclusion, dans l'affaire **François** c. **le Canadien Pacifique Ltée (CP Rail)**, que l'entreprise n'était pas responsable du harcèlement racial dont le plaignant avait été victime. L'allégation voulant que le poste de M. François ait été aboli du fait de la race de ce dernier n'a pas été jugée fondée; il existait à l'époque un besoin réel et général de réduire le personnel en raison des compressions budgétaires. M. François n'en avait pas moins été victime de harcèlement racial de la part d'une personne non identifiée. En l'occurrence, toutefois, l'entreprise avait non seulement considéré cet acte comme inacceptable, mais elle avait également tenté d'en atténuer les effets en procédant à une enquête appropriée et en indemnisant M. François pour les pertes qu'il avait subies.

Des questions importantes que la Commission a choisi de soumettre directement à un tribunal découlait du dépôt de plusieurs plaintes contre la Church of Jesus Christ Christian Aryan Nations. On alléguait que l'église était responsable de la communication par téléphone de messages haineux contre certains groupes raciaux et religieux, ce qui allait directement à l'encontre de la Loi. L'enquête de la Commission a révélé que les lecteurs qui composaient un numéro de téléphone donné, comme les y invitait une petite annonce parue sous la rubrique « messages personnels » d'un journal, entendaient des messages chaque semaine qui visaient carrément à dénigrer différents groupes. Le mis en cause n'a pas assisté aux audiences, qui ont eu lieu en octobre et en novembre. Le tribunal prononcera son jugement en 1989.

SEXE

Les deux formes les plus courantes de plaintes de discrimination fondée sur le sexe à être soumises à la Commission concernent l'emploi et la répartition inéquitable de certains avantages. Les décisions peuvent, évidemment, aller dans un sens ou dans l'autre.

Dans le cas d'une femme chef de service qui s'était plainte d'être moins bien rémunérée, depuis plusieurs années, que ses collègues masculins pour des fonctions équivalentes, une évaluation objective a révélé que ses responsabilités équivalaient tout à fait à celles des autres chefs de service. L'employeur a accepté de porter la rémunération de la plaignante au niveau de celle des autres et de lui verser 10 000 $ au titre de traitement rétroactif.

Un tribunal des droits de la personne a rendu une décision connexe dans l'affaire **O'Connell, Chirka et Oxendale** c. **la Société Radio-Canada**. Les trois femmes concernées estimaient que Radio-Canada leur avait refusé des affectations spéciales — et la chance d'être rémunérées aux taux des heures supplémentaires — dans un domaine de travail technique. Jugeant que la Société les avait empêchées de poursuivre leur carrière jusqu'à la limite de leurs capacités personnelles, le tribunal leur a accordé des sommes allant de près de 5 000 $ à plus de 9 000 $ pour les dédommager des chances ratées, du manque à gagner et des préjudices moraux subis.

Un autre tribunal est arrivé à la conclusion, dans l'affaire **MacInnis** c. **la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** que la plaignante n'avait pas prouvé que c'est en raison de son sexe qu'elle n'avait pas reçu la formation ou passé les examens nécessaires en vue d'un emploi auquel elle désirait

être mutée. De l'avis du tribunal, la formation avait été adéquate et les épreuves équitables; si elle n'a pas obtenu la mutation qu'elle désirait, c'était vraiment à cause de son rendement.

Tant les tribunaux que la Commission sont fréquemment appelés à se prononcer sur les responsabilités des employeurs à l'égard des employées qui sont enceintes ou qui demeurent à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né. Dans l'affaire **McAlpine** c. **les Forces canadiennes**, les Forces canadiennes avaient refusé d'accorder un nouvel emploi pour une période déterminée à une femme enceinte qui était réserviste parce que leur politique leur interdisait d'engager des femmes enceintes. Le tribunal a jugé que la plaignante aurait été capable de s'acquitter des tâches de bureau au cours de la période pour laquelle elle aurait été engagée. Il lui a donc accordé une indemnité s'élevant à 3 494,45 $ pour le manque à gagner et 700 $ pour préjudice moral, ainsi que les prestations d'assurance-chômage auxquelles elle aurait eu droit si elle avait obtenu cet emploi. Toutefois, ce dernier point est actuellement à l'étude devant la Cour d'appel fédérale.

Le tribunal qui s'est penché sur les plaintes de **Poliquin, Mongrain et Labelle** c. **le ministère de la Défense nationale** a conclu que l'employeur n'avait pas fait preuve de discrimination fondée sur le sexe en refusant de réembaucher trois femmes qui ne se seraient pas présentées au travail parce qu'elles souhaitaient demeurer à la maison pour s'occuper de leur nouveau-né. Selon le tribunal, il était essentiel que ces femmes soient disponibles pour le travail étant donné qu'elles étaient suppléantes dans une école de langue. Dans cette cause, la présence sur le lieu de travail pendant toute la durée de leur emploi pour une période déterminée a été considérée comme une exigence professionnelle justifiée. Mme Mongrain a demandé que cette décision soit soumise à un tribunal d'appel.

ÉTAT MATRIMONIAL

La ligne de démarcation entre la discrimination fondée sur le sexe et la discrimination fondée sur l'état matrimonial n'est pas toujours claire. Chose certaine, ce sont plus souvent les femmes que les hommes qui font les frais de ces distinctions. Dans l'affaire **Cashin** c. **la Société Radio-Canada**, une allégation de discrimination fondée sur le sexe a été rejetée au stade préliminaire d'une série de démarches qui ont duré sept ans et ont abouti, en 1988, à la décision de la Cour suprême de refuser le droit d'appel à la SRC. Durant les dernières années, on s'était donc appliqué surtout à déterminer si l'employeur, la Société Radio-Canada, avait eu raison de se préoccuper à ce point de l'identité et de la profession du mari de Mme Cashin. La Société avait refusé de renouveler le contrat de la plaignante à titre de journaliste parce que son mari était devenu membre du conseil d'administration de Pétro-Canada et qu'elle était inquiète, paraît-il, de la réaction que les auditoires pourraient avoir devant une apparence de conflit d'intérêt. Il s'est révélé évident, lors des audiences devant la Cour d'appel fédérale, que Mme Cashin avait été traitée différemment non seulement parce qu'elle était mariée, mais également parce qu'elle portait le nom de son mari et que la Société croyait qu'il pourrait y avoir risque de conflit d'intérêt dans les fonctions officielles remplies par ce dernier. À la fin de 1988, la question du dédommagement à Mme Cashin était toujours à l'étude.

La portée des expressions « état matrimonial » ou, au Québec, « état civil » a suscité maintes discussions parmi les juristes, et un certain nombre d'autres

causes dont la Commission avait été saisie ont fait l'objet de décisions judiciaires au cours de l'année. Dans l'affaire **Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé** c. **la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**, le tribunal a conclu que les plaignantes avaient été victimes de discrimination en ce sens qu'une disposition de la *Loi sur l'assurance-chômage* les avait empêchées de toucher des prestations d'assurance-chômage parce qu'elles travaillaient pour l'entreprise de leurs conjoints. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel que le Procureur général du Canada avait interjeté de cette décision. De plus, en confirmant la décision rendue par le tribunal en faveur des plaignantes, la cour a précisé qu'en cas d'incompatibilité entre une disposition existante et une disposition subséquente relative aux droits de la personne, cette dernière annule « implicitement l'autre disposition incompatible ». Le Procureur général a demandé l'autorisation d'en appeler devant la Cour suprême.

Le tribunal des droits de la personne qui s'est penché sur l'affaire **Rinn et Russell** c. **Keewatin Air Limited** est arrivé à la conclusion que la société aérienne avait effectivement licencié l'un des plaignants, M. Russell, parce qu'il était marié et qu'elle jugeait préférable d'employer des célibataires comme pilotes. La mise en cause s'est vu ordonner de lui verser 24 487 $ pour perte de salaire et dommages-intérêts.

Dans l'affaire **Schaap et Lagacé** c. **les Forces armées canadiennes**, il s'agissait de savoir si, en exigeant que les occupants de logements familiaux soient mariés, les FAC faisaient de la discrimination à l'endroit de ceux qui, comme les plaignants, vivaient à l'époque en union de fait. Tout en arrivant à la conclusion que Schaap et Lagacé avaient été victimes de discrimination en raison de cette union de fait, le tribunal s'était dit d'avis que cela n'avait rien à voir avec l'« état matrimonial » ou la « situation de famille » au sens que la Loi donne à ces expressions. La Cour d'appel fédérale a rejeté cette décision et a renvoyé l'affaire au tribunal afin qu'il trouve un dédommagement approprié.

ÂGE

L'agisme, comme le Comité parlementaire sur les droits de la personne a appelé ce phénomène, survient presque immanquablement dans un contexte d'emploi et soulève essentiellement deux questions. La première consiste à savoir si l'employeur n'aurait pas fait jouer, de façon directe ou indirecte, le facteur âge pour éliminer des candidats au stade de la présélection ou pour licencier des employés. Quant à la seconde, elle consiste à déterminer s'il existe des motifs de sélection ou de rejet fondés sur l'âge qui répondront aux exigences imposées par la Loi.

Bien sûr, la discrimination fondée sur l'âge est en partie une question de perception. C'était le cas d'un technicien de télévision âgé de 40 ans, du Manitoba, qui s'était plaint qu'on lui avait refusé une mutation latérale à un poste de cameraman en Alberta en raison de son âge. Le candidat reçu était âgé de 24 ans et exerçait déjà le métier de cameraman. N'ayant rien trouvé qui lui aurait permis de conclure que l'âge était entré en ligne de compte dans la décision d'embauchage, la Commission a accepté les arguments de l'employeur tentant à démontrer que le candidat reçu était mieux qualifié que le plaignant. L'allégation de discrimination s'est révélée non fondée et la Commission a rejeté la plainte.

Il est rare que la conciliation réussisse lorsque le mis en cause applique une politique relative à l'âge à laquelle il tient obstinément. En pareille situation, le recours à un tribunal devient pratiquement la seule façon de régler la plainte. Tel fut le cas lorsque les membres de l'équipage de bord du service de vols d'affaires du ministère des Transports perdirent leurs postes par suite du transfert de ce service au ministère de la Défense nationale. D'après l'entente intervenue entre les deux ministères, il ne devait y avoir aucune intégration de personnel civil dans les services de vols militaires. Le personnel ainsi déplacé fut déclaré excédentaire avant d'être licencié par le ministère des Transports. Vingt pilotes et huit agents de bord déposèrent des plaintes contre les deux ministères, alléguant que Transports Canada avait conclu une entente qui les privait de possibilités d'emploi et que le MDN refusait de les employer en raison de leur âge, qui était de 51 ans en moyenne. Or, le MDN fixe une limite d'âge maximale pour commencer à occuper certaines professions militaires, soit 24 ans dans le cas des pilotes et 33 ans dans celui de quelques autres professions spécialisées. L'âge de la retraite est fixé à 55 ans pour l'équipage de bord. La question a été soumise à un tribunal.

Le tribunal chargé de faire enquête sur la plainte de **Kearns** c. **P. Dickson Trucking Limited et le groupe Brazeau** a conclu que l'employeur avait effectivement licencié M. Kearns en raison de son âge et non pas parce que son territoire de vente offrait trop peu de perspectives de croissance, comme l'entreprise l'avait prétendu. À l'âge de 69 ans, M. Kearns était un excellent vendeur. Un jour, prié de dire s'il avait l'intention de prendre sa retraite, il répondit qu'il comptait travailler jusqu'à l'âge de 70 ans. Il a ensuite reçu une lettre l'informant qu'on n'avait plus besoin de ses services parce que le territoire de vente dont il était responsable n'offrait pas assez de possibilités de croissance. Le mis en cause a alors embauché un vendeur plus jeune pour s'occuper d'une partie du même territoire. Le tribunal, fermement convaincu que le facteur âge avait joué un rôle déterminant dans le licenciement de M. Kearns, accorda à ce dernier 35 137 $ au titre de la rémunération perdue et de l'intérêt couru à partir de la date de son licenciement, ainsi que 2 500 $ pour préjudice moral.

Dans son libellé actuel, la Loi autorise la retraite obligatoire lorsque s'applique la « règle de l'âge normal de la retraite ». Dans l'une des différentes causes de ce type (**Patrick** c. **VIA Rail**), un chaudronnier du secteur des chemins de fer a été mis à la retraite à l'âge de 65 ans même s'il se croyait tout à fait capable de poursuivre son travail pendant au moins deux autres années. Sa demande de maintien en fonction a été rejetée parce que les règles relatives au régime de pension fixent l'âge de la retraite à 65 ans. En l'espèce, la Commission a renvoyé l'affaire devant un tribunal, non pas parce que le moyen de défense invoqué par l'entreprise était inacceptable aux termes des dispositions actuelles de la Loi, mais parce que la validité constitutionnelle de cette disposition (alinéa 15c) est actuellement contestée en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Comme nous l'avons indiqué au chapitre II, la Commission est d'avis qu'il faudrait modifier la Loi sur ce point.

DÉFICIENCE

Les plaintes de discrimination fondée sur la déficience dans le domaine de l'emploi ou de la prestation de services sont celles qui occupent le plus de place sur la liste des plaintes étudiées chaque mois par la Commission. Il s'agit le plus

souvent de déterminer si l'employeur peut invoquer une exigence professionnelle justifiée pour expliquer le refus ou l'exclusion d'une personne handicapée. D'après la jurisprudence actuelle, il ne suffit pas que l'employeur croit avoir une raison valable de ne pas confier un emploi donné à une personne handicapée. Pour invoquer de telles exigences, l'employeur doit disposer d'éléments de preuve clairs, solides et objectifs et établir que les membres de la catégorie de personnes exclues constitueraient pratiquement tous un risque réel pour eux-mêmes ou pour autrui s'ils occupaient l'emploi en question. (Il sera question plus loin dans le présent chapitre de ce que l'on entend par « risque réel » dans ce contexte.) L'employeur doit également être en mesure d'établir qu'il lui est impossible de procéder à des évaluations individuelles dans tous les cas et qu'il n'a d'autre choix que d'opter pour l'exclusion générale des personnes ayant certaines déficiences.

Dans le cas d'un camionneur qui s'était vu refuser un emploi parce qu'il était borgne, l'entreprise a soutenu qu'une personne ne voyant que d'un œil ne peut conduire en toute sécurité. Elle n'a toutefois pas réussi à produire des preuves empiriques à l'appui de son affirmation. D'autre part, le plaignant s'était vu accorder par le ministère des Transports de la province un permis de classe 1 l'autorisant à conduire des ensembles camions-remorques. Il avait aussi un dossier de conduite satisfaisant et il avait conduit sans encombre des véhicules semblables pour le compte d'autres employeurs. Aux yeux de la Commission, la norme fixée arbitrairement par l'entreprise constituait un outil moins valable de prévision du rendement du plaignant que son dossier de conduite individuel. Il ne s'agissait donc pas d'une exigence professionnelle justifiée. L'affaire a été soumise à un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement.

L'une des affaires les plus controversées de l'année, **Gaetz** c. **le ministère de la Défense nationale**, a soulevé une question qui pourrait être particulièrement lourde de conséquences. Le plaignant a soutenu que les Forces armées canadiennes s'étaient rendues coupables de discrimination en le congédiant parce qu'il était diabétique. La Commission avait tendance à partager le même avis : en tant que diabétique dont la maladie était contrôlée, M. Gaetz était parfaitement capable d'exercer des fonctions normales en temps de paix. Le ministère a toutefois fait valoir que tout le personnel militaire doit être apte au combat et que, du fait de sa déficience, M. Gaetz mettrait en danger sa propre personne, celle de ses collègues de travail ou des membres du public s'il devait participer à des combats, réels ou simulés. Un tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte en septembre, mais la Commission en a appelé de la décision devant un tribunal d'appel.

La Loi prévoit également un moyen de défense contre une plainte de discrimination lors de la prestation de services. Suivant les mêmes grandes lignes qu'en matière d'emploi, une entreprise pourrait, pour expliquer son refus de fournir un service, invoquer une exigence professionnelle justifiée, mais celle-ci doit être précise, démontrable objectivement et non fondée sur une hypothèse arbitraire. Dans une cause soumise à la Commission en 1988, une société aérienne avait refusé un passager parce que le personnel l'avait cru en état d'ébriété alors qu'il était en réalité aveugle. Ses mouvements manquaient d'assurance et il était assisté d'un guide à l'aéroport. Le plaignant a déclaré que malgré le fait que lui-même et

son guide avaient signalé son handicap, le personnel de la société aérienne avait refusé de les croire, lui offrant un billet assorti d'une interdiction de consommer des boissons alcoolisées. Après de nouvelles discussions concernant son état, on refusa encore une fois de le laisser monter à bord de l'avion. La société aérienne a soutenu que le personnel ne faisait qu'appliquer sa politique touchant les passagers ivres ou perturbateurs et qu'il ne pouvait être tenu responsable si la déficience du plaignant n'était pas évidente. La Commission a émis l'avis qu'il n'était pas plus raisonnable de conclure à l'état d'ébriété qu'à la déficience et que le personnel devrait apprendre à distinguer les deux et à agir en conséquence. À notre avis, les personnes handicapées ne devraient pas faire l'objet de distinctions ou être obligées d'annoncer leur déficience pour éviter la discrimination. Devant l'échec des efforts de conciliation, la Commission a demandé la constitution d'un tribunal.

Dans l'affaire **Anvari** c. **la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**, le plaignant prétendait avoir été victime de discrimination parce que la CEIC avait refusé de lui accorder le statut d'immigrant en raison de sa déficience. D'après la *Loi sur l'immigration*, une personne n'est pas admissible au Canada si sa déficience est grave au point de constituer un danger pour la santé publique ou d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. M. Anvari, qui souffrait des séquelles de la polio, s'était fait dire qu'il était inadmissible parce qu'il avait besoin d'une opération coûteuse et peu facile à obtenir. Le tribunal est arrivé à la conclusion que la *Loi sur l'immigration* n'entrait pas en conflit sur ce point avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : l'exclusion prévue par la *Loi sur l'immigration* pourrait constituer un motif justifiable moyennant preuve à l'appui. De l'avis du tribunal, toutefois, la CEIC n'avait pas prouvé que l'admission de M. Anvari pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. C'est pourquoi le tribunal a ordonné à la CEIC de le considérer comme immigrant et de lui payer certains de ses frais médicaux tout en lui versant 3 000 $ pour préjudice moral. Le ministère a demandé à être entendu par un tribunal d'appel.

Dans l'affaire **Association canadienne des paraplégiques** c. **le Directeur général des élections et les présidents d'élection**, des plaintes ont été déposées contre le Directeur général des élections et un certain nombre de présidents d'élection du Manitoba, alléguant que des handicapés moteurs membres de l'association des plaignants avaient trouvé que certains bureaux de scrutin ne leur étaient pas accessibles aux élections fédérales de 1984. Dans une décision préliminaire, le tribunal a statué que le Directeur général des élections jouissait de l'immunité parlementaire et que l'on ne devrait retenir que les plaintes visant les présidents d'élection des circonscriptions où les électeurs ont trouvé les bureaux de scrutin inaccessibles. La Commission en a appelé de cette décision devant la Cour fédérale.

CONTESTATION DE DÉCISIONS DE LA COMMISSION

La Commission n'a pas nécessairement le dernier mot. Par exemple, sa décision de rejeter une plainte peut être contestée devant la Cour d'appel fédérale. Un certain nombre de ces décisions ont été ainsi contestées en 1988. Plusieurs plaignants ont contesté la décision de ne pas faire enquête sur leurs plaintes parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire en question. Ce que la Loi dit en réalité, c'est que la Commission statue sur toute plainte

dont elle est saisie à moins que celle-ci ait « été déposée après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la dernière des actions ou abstentions sur lesquelles elle est fondée, ou de tout délai plus long que la Commission estime indiqué dans les circonstances ». Dans une affaire de ce genre, **Tsai** c. **la Commission canadienne des droits de la personne**, la Cour a reconnu que la décision de statuer sur une plainte déposée en retard est discrétionnaire et que la Commission avait fait preuve de jugement en soupesant les raisons pour et contre l'instruction de la plainte. Mais elle a aussi dit à la Commission de prendre soin de motiver sa décision de façon concise et compréhensible.

Dans deux autres cas récents, les mis en cause s'en sont pris au système des tribunaux sous prétexte que la Commission et les tribunaux n'étaient pas suffisamment indépendants l'un de l'autre pour leur accorder une audience impartiale. Dans un cas, le plaignant alléguait s'être vu refuser une promotion et avoir été rétrogradé et traité d'une manière différente en raison de son origine ethnique, tandis que dans l'autre, la plaignante soutenait s'être vu refuser un congé de maladie payé et avoir été forcée de présenter une demande de prestations de maternité dans le cadre du régime d'assurance-chômage lorsqu'elle a eu des complications découlant de son accouchement. Les deux mis en cause ont demandé à la Cour fédérale d'empêcher que l'on ne procède aux audiences, lesquelles sont en suspens.

AUTRES INSTANCES

La Commission elle-même a soumis une question de compétence à la Cour d'appel fédérale dans l'affaire **Singh et d'autres** c. **le ministère des Affaires extérieures et la CEIC**. Elle avait reçu, de la part de citoyens canadiens et de résidents permanents, plusieurs plaintes concernant le refus des fonctionnaires fédéraux soit de délivrer des visas de visiteurs à des parents se trouvant à l'étranger, soit de leur reconnaître le droit de parrainer des personnes en provenance de l'étranger. Le gouvernement a soutenu que la Commission n'avait pas le droit d'enquêter sur les plaintes parce que celles-ci ne portaient pas sur le genre de services visés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et que les victimes présumées étaient à l'extérieur du Canada et échappaient à la compétence de la Commission. La Cour d'appel fédérale a rejeté ces arguments, statuant que la Commission devrait enquêter sur les plaintes et décider si elle avait compétence ou non une fois les faits connus.

Dans l'affaire **Espineli** c. **le ministre de l'Emploi et de l'Immigration**, qui portait également sur les formalités d'immigration, la Commission est intervenue relativement à une requête que l'avocat de la plaignante avait déposée devant la Cour fédérale en vue d'empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion tant que ne serait pas réglée la plainte qu'elle avait déposée devant la Commission. M^me^ Espineli s'était plainte de discrimination lorsqu'on avait pris contre elle des mesures d'expulsion parce qu'elle avait fait de fausses déclarations au sujet de son état matrimonial afin d'entrer au Canada comme immigrante en provenance des Philippines. Elle prétendait avoir été forcée, du fait des conditions d'admission, à faire ces fausses déclarations. Sa requête ayant toutefois été rejetée par la Cour fédérale, elle a été expulsée. La Commission poursuit son enquête dans cette affaire.

L'affaire **Taylor et le Western Guard Party** c. **la Commission canadienne des droits de la personne** soulève la question de savoir si les dispositions de la Loi interdisant la communication de messages haineux par téléphone sont contraires aux dispositions relatives à la liberté d'expression que renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*. M. Taylor et le Western Guard Party ont été reconnus coupables d'actes discriminatoires après avoir diffusé par téléphone des messages enregistrés incitant à la haine. Le tribunal leur a ordonné de mettre fin à cette pratique. La Commission a déposé l'ordonnance du tribunal devant la Cour fédérale du Canada afin qu'elle soit considérée comme un jugement de cette cour. Ayant continué à diffuser leurs messages haineux, M. Taylor et le Western Guard Party ont été reconnus coupables d'outrage au tribunal. M. Taylor a été condamné à un an de prison et le Western Guard Party, à une amende de 5 000 $. L'impasse persistant après la libération de M. Taylor, les démarches visant à le faire condamner à nouveau pour outrage au tribunal furent interrompues après qu'il eut invoqué la Charte pour contester la constitutionnalité de l'article 13 de la Loi. Déboutés par la Cour d'appel fédérale, M. Taylor et le Western Guard Party interjetèrent appel devant la Cour suprême, où la cause est en suspens.

CONCLUSIONS

Dans le domaine des droits de la personne, il est parfois plus facile d'évaluer les gains en termes de décennies que d'années. Il faut du temps même pour que les effets des victoires individuelles les plus remarquables se fassent sentir sur une grande échelle. Personne n'ira jusqu'à prétendre, par exemple, que le harcèlement sexuel est chose du passé dans le secteur de compétence fédérale, mais depuis que la Cour suprême a statué sur l'affaire **Robichaud** c. **le Conseil du Trésor**, la responsabilité qui incombe à l'employeur d'assurer un milieu de travail exempt de discrimination est clairement établie, ce qui permet d'avoir une meilleure prise sur cette épineuse question. Ces améliorations progressives de la situation des droits de la personne ont un effet cumulatif de dissuasion à l'égard de la discrimination. Elles n'ont toutefois cet effet que si les gains particuliers obtenus sont traduits en politiques plus vigoureuses et en instruments plus fiables de contrôle et de mise en œuvre.

Les décisions ne sont pas toutes aussi encourageantes que celle rendue dans l'affaire Robichaud. La décision **Mahon** c. **le Canadien Pacifique Ltée** (CP Rail) est de celles qui ont continué à avoir des répercussions plus ambiguës en 1988. La Cour d'appel fédérale avait conclu, en 1987, à la légitimité d'invoquer, en cas de plainte de discrimination contre une personne handicapée, une exigence professionnelle raisonnablement nécessaire pour éliminer un « risque réel » de préjudice grave pour l'employeur, les employés ou le grand public. Il s'agit d'une décision qui laisse peut-être sans réponse la question du sens à donner au terme « réel » en matière de risque. Il est irréaliste de vouloir éliminer tout risque; aucune action humaine n'est totalement dépourvue de risque. Les personnes handicapées, en particulier, arrivent souvent à s'accommoder très bien de degrés de risque qui déconcerteraient d'autres personnes. La décision Mahon entrouvre la porte à de très vastes types de discrimination à cet égard. Plusieurs ont tenté d'en profiter en 1988.

Une situation qui semble particulièrement ironique à ce sujet est celle des membres du personnel militaire qui peuvent actuellement être congédiés pour toute déficience susceptible d'accroître le « risque réel » en cas de combat. Prétendre que nos forces armées ne peuvent tolérer, dans leur effectif de plus de 85 000 membres, aucune personne qui ne soit pas apte à affronter toutes les rigueurs du combat, alors qu'en fait bon nombre sont affectées à toutes sortes d'activités qui n'ont pas grand-chose à voir avec le combat comme tel, nous semble faire fi de la réalité et du bon sens. De telles affirmations contredisent les principes relatifs aux droits de la personne, car elles rabaissent la dignité individuelle de personnes sérieuses en les privant de la chance de servir leur pays. Il s'agit en effet de personnes qui, bien souvent, pourraient bénéficier d'adaptations raisonnables pour l'exercice de leur propre emploi ou d'un autre sans perte réelle d'efficacité pour l'entreprise. Par respect pour un principe qui nous semble forcer les limites extérieures de la probabilité, des carrières sont sacrifiées et des personnes se retrouvent diminuées.

En matière de droits de la personne, les mots clés sont « égalité des chances ». Tout différents soyons-nous les uns des autres, nous avons tous le même droit inné à l'égalité des chances. C'est lorsqu'on fait pencher injustement la balance institutionnelle contre nous que notre sens de la justice se révolte. Les appels à l'amélioration de la nature humaine peuvent aider, mais ils ont tendance à laisser intacte la partialité sous-jacente. Il nous faut espérer qu'à la longue, l'effet cumulatif des décisions rendues dans les cas individuels fera diminuer cette partialité et nous rapprochera un peu plus d'une structure permanente de véritable égalité des chances pour tous.

Encourager la réflexion publique sur les questions de droits de la personne et promouvoir les changements sociaux : voilà quelques-unes des tâches les plus importantes des commissaires et des cadres supérieurs de la Commission. Comités parlementaires et comités de rédaction, chefs d'entreprise et sous-ministres, représentants des employés, groupes d'intérêt, façonneurs de l'opinion et Canadiens en général ont tous un rôle crucial à jouer en vue de faire mieux comprendre les principes relatifs aux droits de la personne et d'éliminer les causes de la discrimination qui sont liées aux attitudes et aux structures.

En 1988, le président de la Commission a visité toutes les provinces, y rencontrant des chefs de file du monde des affaires, des membres de la magistrature, des commissaires provinciaux et diverses associations de consommateurs, d'employeurs et d'employés. Des groupes de défense des droits des personnes handicapées, des minorités visibles, des femmes, des autochtones, des personnes âgées et de nombreux autres qui sont aux prises avec des pratiques discriminatoires ont eu la chance de lui faire directement leurs observations.

Le président et ses collègues ont aussi rendu visite à d'importants employeurs dans le cadre de l'effort de collaboration déployé pour discuter des initiatives et des chiffres relatifs à l'équité en matière d'emploi avec ceux à qui incombe surtout la responsabilité d'appliquer la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Dans ses allocutions devant les hommes d'affaires, il a souligné la nécessité d'assurer l'égalité pour tous et d'alléger la réglementation, insistant en outre sur le besoin de partenariats et de solutions de rechange plus expéditives et plus pratiques au processus parfois tortueux d'enquête sur les plaintes.

UNE ANNÉE DE CHANGEMENT

À la fin de l'été, M^me^ Rita Cadieux, qui était vice-présidente depuis 1977, a quitté la Commission au terme de son second mandat. M^me^ Cadieux, infatigable promotrice des droits de la personne, a apporté à la Commission un intérêt spécial pour les droits des immigrantes, l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. La seconde vice-présidente de la Commission est M^me^ Michelle Falardeau-Ramsay, ancien chef de la Commission d'appel de l'immigration. M^me^ Ramsay a œuvré pendant un certain nombre d'années dans les domaines des relations industrielles et des relations de travail, de même que dans le monde universitaire. Depuis son arrivée à la Commission, elle s'est rendue dans différentes régions du pays afin d'y prendre la parole devant divers groupes de défense des droits de la personne, notamment sur l'équité en matière d'emploi.

En plus de ses deux membres à temps plein, la Commission compte actuellement six membres à temps partiel, qui sont nommés pour trois ans. Deux nouveaux membres sont arrivés en 1988 : M^me^ Mary Louise Dickson, avocate et directrice de l'Association canadienne des paraplégiques, de Toronto; et M. William A. Collins, de St. John's, qui est également avocat et ancien président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador. Au cours de l'année, M^me^ Doreen Winkler, de Toronto, a quitté ses fonctions de commissaire à temps partiel pour devenir membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

TRAVAUX DES DIRECTIONS

Le cabinet du secrétaire général assure les services administratifs à la Commission. L'instruction et le règlement des plaintes constituent les principales responsabilités de la **Direction du traitement des plaintes**, qui élabore des normes et des méthodes d'enquête, voit à la formation des enquêteurs, examine les cas pour s'assurer qu'on y respecte des normes uniformes, et transmet les dossiers à la Commission pour décision. Un service spécial de la Direction s'occupe des quelque 100 cas que la Commission soumet chaque année à des conciliateurs.

En 1988, la vaste gamme des nouvelles responsabilités qui lui sont échues dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, de même que les pressions de plus en plus fortes qui se sont exercées sur elle afin qu'elle accélère les choses au chapitre de la parité salariale, ont poussé la Commission à mettre sur pied un service distinct, la **Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale**, pour tenir compte du volume de travail accru.

De même, la **Direction des opérations régionales** a été créée afin de coordonner les travaux des sept bureaux régionaux de Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Les bureaux régionaux assurent un service d'information à l'intention du grand public et entendent les doléances des particuliers. Lorsque ces demandes de renseignements deviennent des plaintes officielles, un enquêteur est chargé du dossier et mène une enquête complète. Les bureaux régionaux s'occupent de toutes les enquêtes, sauf lorsqu'il s'agit de plaintes concernant l'équité en matière d'emploi ou la parité salariale. Chaque bureau est aussi pourvu d'un programme de communications qui assure un lien précieux entre la Commission et les groupes d'intérêt, les employeurs et les fournisseurs de services. L'an dernier, les bureaux régionaux ont reçu 45 692 demandes de renseignements et accepté 712 plaintes officielles.

C'est à la **Direction des communications** qu'il incombe de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes destinés à mieux faire connaître la Loi. Ses principaux objectifs sont de diffuser de l'information sur la façon dont les Canadiens peuvent se prévaloir de la protection offerte par la Loi, et d'expliquer le rôle global de la Commission. Le personnel de la Direction est aussi chargé de produire et de distribuer des documents d'information réguliers, tels le rapport annuel et le bulletin *Dossier*, les communiqués de presse, les discours, les énoncés de politique et les publications spéciales.

La commémoration du 40e anniversaire de la signature de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* a été l'événement principal de 1988, que l'on a souligné par la publication d'une affiche et d'une brochure intitulée *L'égalité dans la différence*. Des exemplaires en ont été distribués aux parlementaires, aux employeurs, aux groupes d'intérêt, aux gens d'affaires, aux bibliothèques publiques et aux missions canadiennes à l'étranger. Le public peut aussi s'en procurer en écrivant à la Direction.

La **Direction de la recherche et des politiques** suit l'évolution de la situation dans le domaine des droits de la personne sur les scènes nationale et internationale et élabore des énoncés de principe qui sont soumis à l'approbation de la Commission. Elle donne aussi des avis sur les répercussions de décisions parti-

culières et sur les différentes façons possibles d'interpréter la Loi. Au cours de l'année, la Commission a été saisie de politiques portant notamment sur la protection des victimes du SIDA, le dépistage des drogues et l'administration non discriminatoire des prestations relatives à l'emploi ou autres. Ont aussi fait l'objet d'un examen, les questions d'ordre politique suivantes : les autochtones, l'accessibilité des personnes handicapées, la propagande haineuse et un grand nombre de questions relatives à la condition féminine.

L'administration des ressources financières et humaines de la Commission et les systèmes connexes relèvent de la **Direction des services de gestion**. Cette année, c'est en grande mesure l'objectif d'une efficacité opérationnelle accrue de la Commission et les nouvelles responsabilités dont celle-ci a hérité dans le domaine de l'équité en matière d'emploi qui ont déterminé les activités de la Direction. La poursuite de ces objectifs a exigé une réaffectation soignée des ressources existantes et la négociation de nouvelles ressources.

La **Direction des services juridiques** donne des conseils au personnel et aux commissaires à tous les stades du traitement des plaintes, à partir du moment où le plaignant éventuel franchit le seuil de la porte jusqu'à celui où, le cas échéant, l'affaire est entendue devant la Cour suprême du Canada. Rares sont les causes qui se rendent si loin, mais les avocats de la Commission en plaident un grand nombre devant les tribunaux des droits de la personne, les tribunaux d'appel et la Cour fédérale du Canada.

Le travail de la Direction s'est accru considérablement en 1988, la Commission soumettant aux tribunaux 111 causes, soit un nombre plus de deux fois supérieur à celui de 1987. Outre qu'il fait valoir la position de la Commission devant divers tribunaux des droits de la personne et cours de justice, le personnel des services juridiques examine les causes et les décisions de la Commission, tient celle-ci au courant des questions judiciaires et l'informe des répercussions juridiques de ses prises de position. Chaque année, le personnel donne un certain nombre de conférences sur les droits de la personne. Le **Greffe du tribunal** assure entre autres, les services de soutien nécessaires à la tenue des audiences.

RAPPORT FINANCIER

État des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par composante financière, pour la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1988.

Salaires et traitements	7 136 882 $
Cotisations aux régimes de prestations pour les employés	1 252 009 $
Transports et communications	767 842 $
Information	211 189 $
Services professionnels et spéciaux	1 301 693 $
Location	75 411 $
Services de réparation et d'entretien	100 850 $
Services, fournitures et approvisionnements	208 984 $
Construction et acquisition de machines et d'équipements	233 350 $
Autres subventions et paiements	1 229 $
TOTAL	**11 289 430 $**

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1988.

Direction	Années-personnes	
Cabinet du président	7	609 199 $
Secrétaire général	3	275 790 $
Recherche et politiques	9	726 348 $
Services juridiques	12	781 344 $
Plaintes et Mise en œuvre*	30	1 419 151 $
Communications	20	948 954 $
Bureaux régionaux	66	2 928 976 $
Services de gestion	33	2 347 668 $
Régime de prestations pour les employés		1 252 000 $
TOTAL	**180**	**11 289 430 $**

* **Réorganisée en deux directions : Équité en matière d'emploi et parité salariale; Traitement des plaintes.**

ANNEXES

ANNEXE I – MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

La Commission recommande au Parlement d'apporter les modifications suivantes à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

ÉLARGISSEMENT DE LA PORTÉE DE LA LOI

La Commission croit qu'il y aurait lieu d'élargir la portée de la Loi en apportant à celle-ci les modifications suivantes au chapitre des motifs, des actes discriminatoires et des exceptions, ainsi que des programmes d'équité.

MOTIFS

Orientation sexuelle

La Commission souhaite que l'orientation sexuelle soit ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite. (Il s'agit là d'un motif déjà prévu dans les codes des droits de la personne du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et du Yukon.)

Convictions politiques

La Commission estime que les convictions politiques devraient figurer parmi les motifs de distinction illicite, car la discrimination fondée sur ces convictions constitue une violation des libertés d'opinion, de parole et d'association. Elle reconnaît qu'il faudra préciser la portée de ce motif et qu'il sera peut-être nécessaire de prévoir des exceptions précises dans le cas de certains types de nominations gouvernementales.

Condamnation ou accusation au criminel

À moins qu'il n'existe une exigence professionnelle justifiée ou un motif justifiable, les personnes qui ont été reconnues coupables d'une infraction ou qui ont fait l'objet d'accusations, mais non de condamnations, ne devraient pas se voir refuser un emploi, un service ou un logement du fait qu'elles ont été accusées au criminel ou qu'elles ont un casier judiciaire. La Loi ne prévoit actuellement que l'« état de personne graciée » parmi les motifs de distinction illicite.

ACTES DISCRIMINATOIRES ET EXCEPTIONS

Âge et retraite obligatoire

Le paragraphe 9(2) et les alinéas 15b)(i) et 15c) de la Loi prévoient des exceptions selon lesquelles le fait de rendre la retraite obligatoire à « l'âge normal de la retraite en vigueur » dans le secteur professionnel concerné ou à l'âge prescrit par la loi n'est pas discriminatoire. La Commission demande l'abrogation de ces dispositions. La retraite obligatoire devrait être jugée discriminatoire à moins que l'employeur ne puisse établir que son imposition à un âge déterminé constitue une exigence professionnelle justifiée, compte tenu des circonstances propres à l'emploi en question.

Adaptations raisonnables

Depuis le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire **Bhinder** c. **le Canadien National**, la Commission cherche à faire modifier la Loi afin qu'il y soit clairement indiqué que les employeurs et les fournisseurs de services ont l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour tenir compte des circonstances et des besoins individuels liés à un motif de distinction illicite.

Détermination du statut de l'éventuel plaignant

L'alinéa 40(5)a) exige que le plaignant soit « légalement présent au Canada » pour déposer une plainte relative à un acte survenu au pays. Quand on ne sait pas

avec certitude si la personne était « légalement présente au Canada », la question doit, aux termes du paragraphe 40(6), être renvoyée au ministre compétent. La Commission croit qu'il ne convient pas de limiter ainsi la protection offerte par la Loi. C'est pourquoi elle recommande, aux fins de l'alinéa 40(5)a), d'exiger seulement que le plaignant soit « présent au Canada » et d'abroger le paragraphe 40(6).

Application à la Loi sur les Indiens
Aux termes de l'article 67, « la présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». La Commission estime qu'il faudrait reconsidérer la nature et la portée de cette exclusion.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Parité salariale
De l'avis de la Commission, les dispositions actuelles de la Loi concernant l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes sont inadéquates. La Commission recommande de modifier l'article 11 afin d'exiger l'adoption d'une approche systémique de l'« équité salariale » et de l'appliquer à tous les employeurs de la sphère de compétence fédérale comptant au moins 100 employés. Les employeurs seraient tenus d'élaborer un plan d'évaluation des emplois et d'éliminer les écarts salariaux constatés lors de l'évaluation. Le non-respect de cette obligation constituerait une infraction à la Loi et c'est la Commission qui exercerait un contrôle à cet égard grâce au pouvoir qui lui serait conféré d'examiner les dossiers et les activités des employeurs. Des plaintes pourraient être déposées par la Commission ou par d'autres sur la foi des renseignements recueillis.

Équité en matière d'emploi
La Commission reçoit les rapports établis par les employeurs du secteur fédéral en conformité avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, mais cette loi ne donne aucune précision sur le rôle de la Commission dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi. C'est pourquoi la Commission réclame les pouvoirs nécessaires pour effectuer des examens systématiques auprès des employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs obligations aux termes de cette loi.

RÔLE DE LA COMMISSION

La Commission croit qu'elle jouerait un rôle plus utile dans la réalisation de l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination si l'on adoptait des modifications faisant ressortir son indépendance, clarifiant les pouvoirs qui l'autorisent à statuer sur les plaintes et facilitant sa gestion des dossiers.

INDÉPENDANCE

Une commission des droits de la personne doit non seulement être indépendante du gouvernement, mais également être perçue comme telle. C'est pourquoi la Commission recommande qu'on l'autorise à faire rapport directement au Parlement par l'entremise des présidents de la Chambre des communes et du Sénat et qu'on affirme plus clairement son indépendance administrative.

POUVOIR DE STATUER SUR LES PLAINTES

Pouvoir discrétionnaire de refuser d'instruire certaines plaintes
En vertu de l'article 41 de la Loi, la Commission peut refuser d'instruire des plaintes dans certaines circonstances. Il y a des cas où les motifs pouvant justifier l'exercice de ce pouvoir ne semblent pas appropriés même s'il ne servirait à rien de mener une enquête. La Commission recommande de rétablir l'expression « sans objet » dans la version française et d'ajouter l'expression correspondante (« without purpose ») dans la version anglaise. La Commission cherche en outre à obtenir une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où, à son avis, il ne serait pas dans l'intérêt public de le faire. Enfin, la Commission demande une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où elle estime que la question a déjà été traitée de façon plus avantageuse et plus exhaustive dans le cadre de procédures prévues par une autre loi.

Simplification des méthodes
Les méthodes de la Commission ont tendance à s'alourdir et à prendre de plus en plus de temps. Cela découle en partie des choix administratifs faits par la Commission et des interprétations judiciaires destinées à assurer le caractère juste et équitable de ses méthodes. Cependant, les dispositions de la Loi elle-même peuvent également enlever inutilement à la souplesse du processus. C'est pourquoi la Commission réclame des modifications qui assureraient une plus grande souplesse au traitement des plaintes tout en respectant pleinement les principes de la justice naturelle.

TRIBUNAUX ET RECOURS

La Commission croit que les modifications suivantes sont nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et pour accroître leur efficacité.

STRUCTURE ET PROCÉDURES DES TRIBUNAUX

Indépendance des tribunaux
Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas 37(1)e) et f) et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixées par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est important qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres des tribunaux.

Règles de procédure
Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

Divulgation de renseignements
Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que, dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements demandés par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recom-

mande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

Indemnités aux victimes de discrimination
En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 $ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 $ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

Dépens des mis en cause et des plaignants
La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habilitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

Modalités de réparation
Selon l'alinéa 53(2)b), un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)c), la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienneté rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire **Action Travail des Femmes** c. **la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** ait confirmé le bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait bon de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux des droits de la personne ont ce pouvoir.

Renforcement des moyens pour lutter contre la propagande haineuse
À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 53(2)a) de la Loi, que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

EXÉCUTION DES RÈGLEMENTS

Règlements intervenus avant l'audience d'un tribunal
Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne constituent pas des obligations juridiques aux termes de la *Loi sur l'administration financière*. Il faut alors l'autorisation du ministre compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)a) donnent

lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

Poursuites pour infractions

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité salariale fondée sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie de déclaration sommaire de culpabilité et ce, en vertu du *Code criminel*, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général pour intenter des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le consentement du Procureur général.

ÉCLAIRCISSEMENTS ET MODIFICATIONS DE FORME

La Commission propose les modifications suivantes afin de garder la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

Discrimination dans l'application des lois

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

Cueillette de renseignements en vue de programmes spéciaux

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article de façon que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise en œuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en modifiant le libellé.

Applicabilité de la défense d'exigence professionnelle justifiée aux syndicats

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15a). Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir.

Substitution de « handicap » à « déficience » à l'article 25 de la version française

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « arriération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

Habilité des syndicats à déposer des plaintes

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habilitent les syndicats à déposer des plaintes au nom de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer expressément en apportant une modification à l'article 40.

Infractions et peines applicables aux employeurs et aux fournisseurs

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 $ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 $ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 $.

NOTA À L'ANNEXE I

L'entrée en vigueur de l'édition de 1985 des *Lois Révisées du Canada* a donné lieu à une nouvelle numérotation de certains articles de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les nouveaux numéros figurent à l'annexe I. La liste ci-dessous comprend l'ancienne et la nouvelle numérotation de ces articles.

Article figurant à l'annexe I	**Ancien article**
5, 8, 9(2) et 11	5, 8, 9(2) et 11
15a), b) et c)	14a), b) et c)
25	20
37(1)e) et f)	29(1)e) et f)
40(2)	32(2)
40(5)a)	32(5)a)
40(6)	32(6)
41	33
41(d)	33b)(iii)
48.5	38.5
49(4)	39(4)
53(2)a), b) et c)	41(2)a), b) et c)
53(3)	41(3)
54(1)	42(1)
58(1)	44(1)
60(1) et (2)	46(1) et (2)
60(4)	46(5)
67	63(2)

ANNEXE II – TABLEAUX

TABLEAU 1

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1, 2 et 3, pour 1984, 1985, 1986 et 1987, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans les rapports annuels précédents.

	1984	1985	1986	1987	1988
Administration centrale (Ottawa)	3	10	10	20	138*
Atlantique (Halifax)	49	46	56	65	73
Québec (Montréal)	58	71	56	86	162
Ontario (Toronto)	81	75	135	74	132
Capitale nationale (Ottawa)	89	95	141	109	137
Prairies (Winnipeg)	54	45	81	43	74
Alberta et T.N.-O. (Edmonton)	38	26	23	29	37
Ouest (Vancouver)	46	35	52	67	97
TOTAL	**418**	**403**	**554**	**493**	**850**

En 1984, la Commission a ouvert un bureau régional à Ottawa pour instruire toutes les plaintes provenant d'Ottawa, de l'est et du nord-est de l'Ontario ainsi que de l'est de l'Arctique. Ces plaintes étaient auparavant instruites par l'administration centrale; à présent, cette dernière ne statue que sur les plaintes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale.

**Ce chiffre tient compte de 120 plaintes de parité salariale distinctes portées contre un mis en cause, pour le même motif.*

TABLEAU 2

VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1988, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, PAR MOTIF

Motif	Emploi	%	Services	%	Total	Total en %
Race	62	66,0 %	32	34,0 %	94	11,1 %
Origine	27	73,0 %	10	27,0 %	37	4,4 %
Religion	21	91,3 %	2	8,7 %	23	2,7 %
Âge	84	92,3 %	7	7,7 %	91	10,7 %
Sexe	235	92,2 %	20	7,8 %	255	30,0 %
État matrimonial / Situation de famille	48	42,1 %	66	57,9 %	114	13,4 %
Déficience	195	83,3 %	39	16,7 %	234	27,5 %
Gracié par condamnation	2	100 %			2	0,2 %
TOTAL	**674**	**79,3 %**	**176**	**20,7 %**	**850**	**100 %**

TABLEAU 3

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	Total 1984	Total 1985	Total 1986	Total 1987	Total 1988
	346	330	449	404	674
	82,8 %	81,9 %	81,0 %	81,9 %	79,3 %
	72	73	105	89	176
	17,2 %	18,1 %	19,0 %	18,1 %	20,7 %
TOTAL	418	403	554	493	850

TABLEAU 4

SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1984 À 1988

	1984	1985	1986	1987	1988
	11	14	27	27	111
	32	77	79	103	150
	70	48	56	45	57
	128	179	229	245	134
		12	58	73	27
		65	40	104	37
TOTAL	241	395	489	597	516

LÉGENDE

Règlement approuvé : Règlement intervenu entre les parties en cause et approuvé par la Commission.

Plainte irrecevable : La Commission a décidé de ne pas instruire la plainte à cause de l'expiration des délais ou parce qu'elle est sans objet pour des raisons techniques.

Aucune autre instance : La Commission a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison du retrait ou du règlement de la plainte.

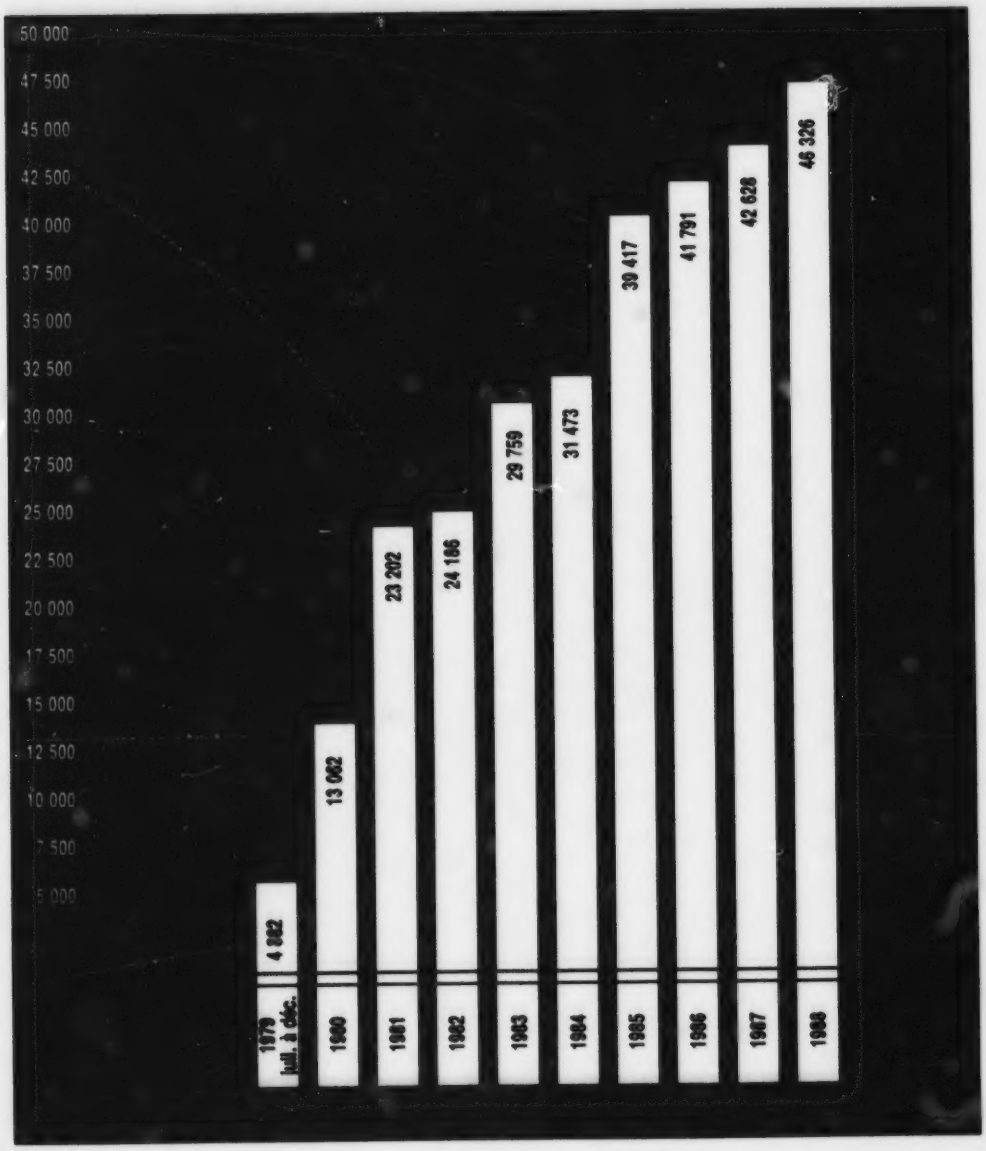
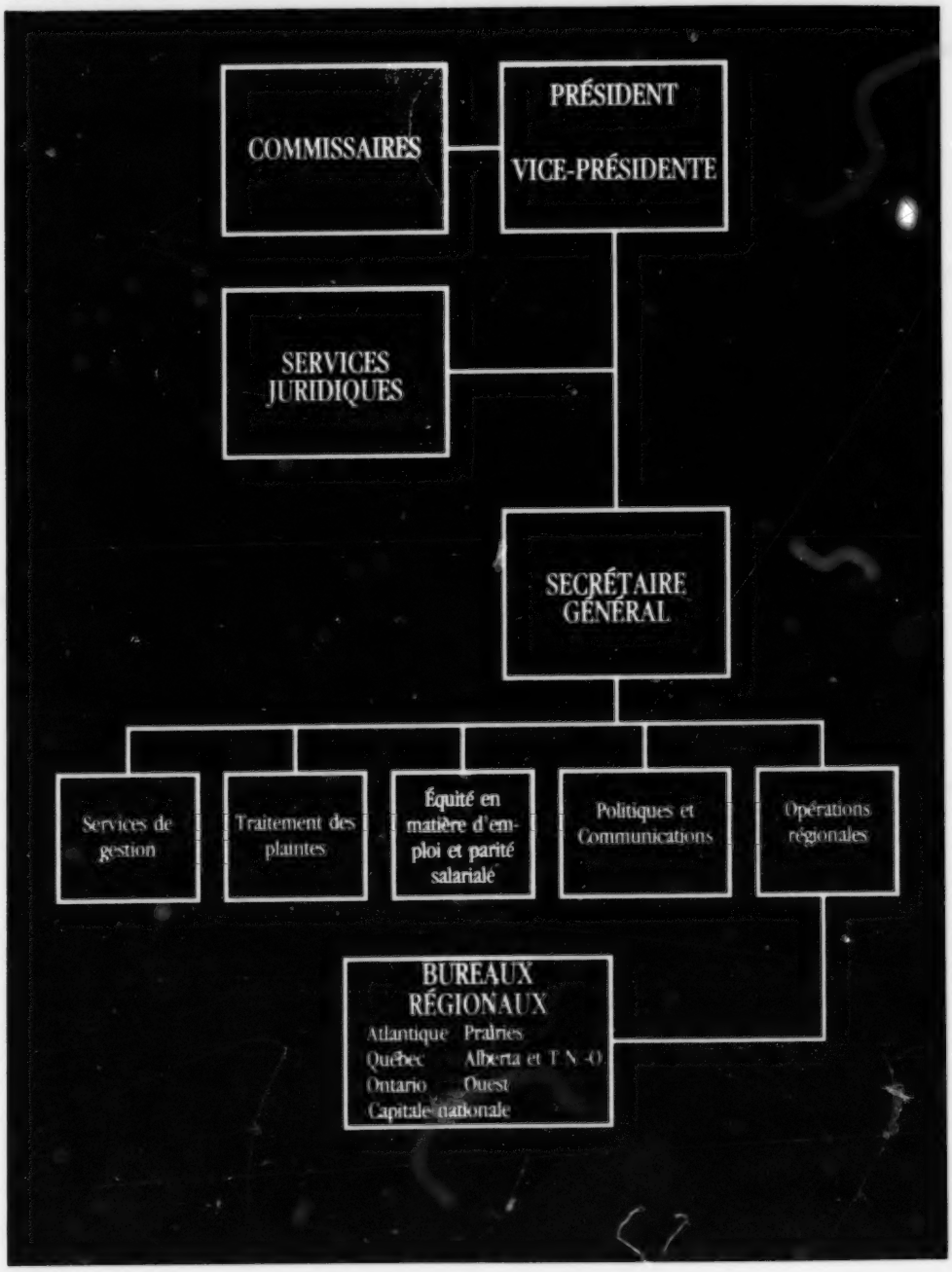
TABLEAU 5

SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DÉPOSÉES: PAR LA COMMISSION CONTRE CERTAINES INDUSTRIES, EN 1988.
Voir la légende au tableau 4.

Mis en cause	Résultats						TOTAL 1988
	Au tribunal	À la conciliation	Rejetées	Réglées	Irrecevables	Aucune autre instance	
	79	79	58	22	19	13	270
	9		6		1		16
	1	6	10	2	1	3	23
	6	4	5	3	3	4	25
	1	1	4	7			13
			2			2	4
	6	11	6	3	1		27
	1	14	15	3		2	35
		3	4	3		1	11
		2	1		1		4
	2	7	7	5		3	24
		2	2	2		1	7
	1	2			1	3	7
		1	1	1			3
	1		2	4		1	8
		3	2	1		1	7
	4	15	9	1		3	32
TOTAL 1988	111	150	134	57	27	37	516

TABLEAU 6

NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ADRESSÉES À TOUS LES BUREAUX DE LA COMMISSION, AU COURS DES 10 DERNIÈRES ANNÉES



ORGANIGRAMME
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE